

Journal officiel

de l'Union européenne

C 211

Édition
de langue française

Communications et informations

51^e année

19 août 2008

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	III <i>Actes préparatoires</i>	
	COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN	
	444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008	
2008/C 211/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Des régions européennes compétitives grâce à la recherche et à l'innovation. Une contribution au renforcement de la croissance et à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi» COM(2007) 474 <i>final</i>	1
2008/C 211/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des piétons et autres usagers vulnérables de la route» COM(2007) 560 <i>final</i> — 2007/0201 (COD)	9
2008/C 211/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la réception des véhicules à moteur et des moteurs au regard des émissions des véhicules utilitaires lourds (Euro VI) et à l'accès aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules» COM(2007) 851 <i>final</i> — 2007/0295 (COD)	12
2008/C 211/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux dispositifs de protection en cas de renversement de tracteurs agricoles ou forestiers à roues (essais statiques)» (Version codifiée) COM(2008) 25 <i>final</i> — 2008/0008 (COD)	17
2008/C 211/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers une politique commune de l'énergie»	17

FR

Prix:
18 EUR

(Suite au verso)

2008/C 211/06	<p>Avis du Comité économique et social européen sur les</p> <ul style="list-style-type: none"> — «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité» — «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel» — «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie» — «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité» — «Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel» COM(2007) 528 final — 2007/0195 (COD) — COM(2007) 529 final — 2007/0196 (COD) — COM(2007) 530 final — 2007/0197 (COD) — COM(2007) 531 final — 2007/0198 (COD) — COM(2007) 532 final — 2007/0199 (COD) 	23
2008/C 211/07	<p>Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne» COM(2007) 575 final</p>	31
2008/C 211/08	<p>Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1172/98 du Conseil relatif au relevé statistique des transports de marchandises par route, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission» COM(2007) 778 final — 2007/0269 (COD)</p>	36
2008/C 211/09	<p>Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions "Pour des PME propres et compétitives — Programme destiné à aider les petites et moyennes entreprises à respecter la législation dans le domaine de l'environnement"» COM(2007) 379 final — (SEC(2007) 906, SEC(2007) 907, SEC(2007) 908)</p>	37
2008/C 211/10	<p>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 relative au réexamen de la recommandation 2001/331/CE prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres» COM(2007) 707 final</p>	40
2008/C 211/11	<p>Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière (refonte)» COM(2008) 3 final — 2008/0003 (COD)</p>	44
2008/C 211/12	<p>Avis du Comité économique et social européen sur la proposition «Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission» COM(2008) 104 final — 2008/0042 (COD)</p>	45
2008/C 211/13	<p>Avis du Comité économique et social européen sur la proposition «Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission» COM(2008) 105 final — 2008/0038 (COD)</p>	46

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2008/C 211/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 999/2001 (fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles), en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission» COM(2008) 53 <i>final</i> — 2008/0030 (COD)	47
2008/C 211/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Vers des principes communs de flexicurité: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité» COM(2007) 359 <i>final</i>	48
2008/C 211/16	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 — Combattre l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes» COM(2007) 424 <i>final</i>	54
2008/C 211/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Prévention du terrorisme et de la radicalisation violente»	61
2008/C 211/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les taux de TVA autres que le taux de TVA normal» COM(2007) 380 <i>final</i> — SEC(2007) 910	67
2008/C 211/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives» COM(2007) 507 <i>final</i>	72
2008/C 211/20	Avis du Comité économique et social européen sur «La liberté d'association dans les pays du partenariat Euromed»	77
2008/C 211/21	Avis du Comité économique et social européen sur les «Négociations en vue de la conclusion de nouveaux accords de commerce — Position du CESE»	82
2008/C 211/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission: Communiquer l'Europe en partenariat» COM(2007) 568 et <i>annexe</i> COM(2007) 569	90

Rectificatifs

2008/C 211/23	Rectificatif à l'avis de la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» sur le thème: «Favoriser un large accès à la bibliothèque numérique européenne pour tous les publics» (JO C 162 du 25.6.2008)	94
---------------	--	----



III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

444^e SESSION PLÉNIÈRE DES 22 ET 23 AVRIL 2008

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Des régions européennes compétitives grâce à la recherche et à l'innovation. Une contribution au renforcement de la croissance et à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi»

COM(2007) 474 final

(2008/C 211/01)

Le 16 août 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 — Des régions européennes compétitives grâce à la recherche et à l'innovation. Une contribution au renforcement de la croissance et à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 avril 2008 (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité ne peut soutenir fermement l'initiative de la Commission qu'à la condition qu'elle prenne en considération non seulement les problèmes de la demande mais aussi et surtout l'optimisation des aspects relatifs à l'offre, en évitant les dysfonctionnements et la bureaucratie.

1.2 Le Comité est fermement convaincu que la promotion des actions au niveau local et régional ainsi que la capacité à les mettre en réseau en vue de réaliser la stratégie de Lisbonne sont essentielles pour le déploiement d'efforts conjoints en matière de R&D qui mènent avec profit à la création et au développement d'entreprises innovantes sur tout le territoire de l'Union, mais surtout pour la participation des acteurs économiques et sociaux présents sur le territoire à la réalisation d'objectifs partagés en matière d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, dans le cadre d'un développement durable et concurrentiel mondial.

1.3 Le Comité réaffirme l'importance du triangle de la connaissance (éducation, recherche et innovation), qui joue un rôle essentiel dans la promotion de la croissance et de l'emploi et considère qu'il est prioritaire d'accélérer les réformes, de promouvoir l'excellence dans l'enseignement supérieur et dans le partenariat entre universités, centres de recherche et entreprises et de garantir que tous les secteurs de l'éducation et de la formation jouent pleinement leur rôle dans la promotion des capacités de créativité et d'innovation, notamment au niveau régional et

local. Cela inclut notamment ces régions spécifiques (eurorégions) où la mise en réseau d'entités voisines et de partenaires s'effectue sur des territoires dépassant le cadre des frontières nationales.

1.4 Le Comité considère que les questions relatives à la compétitivité et au développement économique, social et de l'emploi des régions européennes doivent être abordées par l'ensemble des acteurs dans une démarche plus proactive et coordonnée que ce n'est le cas actuellement, afin de privilégier l'optimisation des résultats concrets dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

1.5 Le Comité partage entièrement le diagnostic établi par la Commission sur les lacunes d'utilisation conjointe et coordonnée des instruments communautaires mais il regrette qu'après une période de plus de dix ans, cette question essentielle soit encore abordée sous l'angle de l'analyse, sans que l'on arrive au cœur du problème, afin de développer de nouvelles capacités d'«ingénierie simultanée» (*«simultaneous engineering»*)⁽¹⁾ entre différents types d'interventions communautaires et européennes.

1.6 Le Comité considère qu'il est nécessaire mais non suffisant d'intervenir uniquement sur la demande. Il estime qu'il y a lieu de dépasser la simple affirmation d'après laquelle il est nécessaire de prêter davantage d'attention aux régions, et passer à:

⁽¹⁾ Terme utilisé dans les documents de la Commission, au sens de: «concevoir simultanément».

- une stratégie territoriale de recherche et de développement technologique et de l'innovation;
- des considérations spécifiques sur la coopération transfrontalière (eurorégions);
- une utilisation coordonnée des instruments communautaires;
- une offre plus large d'informations sur les opportunités offertes au niveau national et européen;
- une forte réduction des charges bureaucratiques.

1.7 D'après le Comité, il y a lieu d'intervenir en profondeur sur l'offre afin de garantir un cadre cohérent et facilement accessible de l'ensemble des instruments offerts, pour le développement compétitif des territoires européens, en dépassant les obstacles juridiques et l'absence de concordance entre les délais de lancement et d'attribution de l'aide financière.

1.8 Le Comité considère qu'il est indispensable d'élaborer un guide pratique européen qui résume dans un tableau synoptique:

- les types d'interventions communautaires et paneuropéennes auxquelles il est possible de recourir;
- les différences en matière de conditions d'exigibilité et de critères d'évaluation;
- le synchronisme et l'asynchronisme en termes de procédures et de gestion;
- la compatibilité et la complémentarité des interventions possibles.

1.9 Par ailleurs, le Comité estime qu'une action communautaire précise et circonstanciée ne peut plus être repoussée afin de garantir de nouvelles capacités d'«ingénierie simultanée» entre différents types d'interventions et pour optimiser et concentrer les ressources sur le territoire.

1.10 Le Comité est par conséquent de l'avis qu'il est prioritaire de remédier aux problèmes de la multiplicité des niveaux de gouvernance et à la dispersion des interventions nécessaires à une relance concurrentielle des régions européennes, conformément à l'opinion qu'il a déjà exprimée ⁽²⁾, et il propose de lancer une nouvelle initiative dénommée «JASMINE — (Assistance commune à la réalisation de projets multiples de mise en réseau de l'innovation en Europe — *Joint Assistance Supporting Multiprojects for Innovation Networking in Europe*)», afin de combler les lacunes institutionnelles existantes aussi bien en ce qui concerne la demande que l'offre et de parvenir à un allègement significatif des charges bureaucratiques.

1.11 L'initiative JASMINE devrait viser une meilleure compréhension et cohérence des comportements des différents acteurs, qui sont appelés à participer à un processus décisionnel en réseau, dans le contexte d'un cadre unitaire et cohérent de projets territoriaux.

⁽²⁾ Voir avis JO C 44/1 du 16.2.2008, rapporteur WOLF: «Le Comité recommande que l'on définisse des réglementations claires et compréhensibles concernant les nombreux instruments communautaires de soutien et de coordination de la R&D, y compris une liste récapitulative (ainsi qu'un mode d'emploi) de tous les instruments et formes de soutien et de coordination dont la Commission dispose aux fins de la R&D. (...)».

2. Avant-propos

2.1 Les régions européennes de la connaissance doivent faire face à de nombreux facteurs de changement représentant autant de défis, mais également des opportunités, qui agissent sur leur capacité à réaliser les objectifs de la stratégie de Lisbonne renouvelée.

2.2 Parmi les facteurs de changement, nous pouvons citer:

- **facteurs exogènes:** un processus de mondialisation plus poussé, l'apparition de zones continentales marquées par un fort dynamisme de croissance, l'augmentation significative du prix de l'énergie et des matières premières, des développements scientifiques et technologiques imprévus, l'internationalisation de l'innovation, les problèmes liés au changement climatique, les pressions migratoires souvent non gérées ou non gérables;

- **facteurs endogènes:** le vieillissement de la population, la protection de l'environnement et la préservation de la qualité de la vie, l'obsolescence de l'appareil productif et des services, la modernisation du secteur public, l'interaction croissante entre les nouvelles connaissances émergentes et les ressources humaines disponibles, les capacités de développement culturel et de créativité, le développement des infrastructures territoriales communes, tant physiques qu'immatérielles.

2.3 Le Comité a déjà eu l'opportunité de s'exprimer à plusieurs reprises sur ces questions, aussi bien d'un point de vue général, dans le cadre des développements de la stratégie de Lisbonne et des politiques communautaires en matière de recherche et d'innovation, d'environnement, d'éducation et de formation, que d'un point de vue plus spécifique.

2.4 Le Comité a notamment eu la possibilité de souligner la nécessité de «... permettre à l'ensemble du territoire communautaire de s'adapter aux défis de l'économie de la connaissance, et de contribuer ainsi à ce que toutes les régions puissent prendre en compte les objectifs de Lisbonne» ⁽³⁾.

2.5 Par ailleurs, le Comité a répété que «la nouvelle configuration des modèles compétitifs sur le marché global impose de grands changements. Les nouvelles plates-formes intégrées et les réseaux doivent aborder les thématiques relatives à la recherche et à l'innovation, à la gestion de nouvelles ressources humaines, à la promotion et au marketing, aux finances et au crédit, à la logistique et au suivi du marché ainsi qu'aux services à la clientèle» ⁽⁴⁾.

2.6 Le Comité réitère sa conviction d'après laquelle la promotion des actions au niveau local et la capacité à les relier en réseau afin de réaliser la stratégie de Lisbonne, apparaissent essentielles pour encourager la création d'entreprises innovantes dans le cadre d'un développement durable et compétitif. Cela devrait inclure notamment toutes ces régions (eurorégions) et activités où la mise en réseau d'entités voisines et de partenaires s'effectue sur des territoires dépassant le cadre des frontières nationales.

⁽³⁾ Voir avis JO C 10/88 du 14.1.2004, rapporteur: M. MALOSSE.

⁽⁴⁾ Voir avis JO C 255/1 du 14.10.2005.

2.7 Dans son avis sur le «*Livre vert — L'Espace européen de la recherche: nouvelles perspectives*», le Comité a recommandé «... de compléter l'Espace européen de la recherche par un Espace européen de la connaissance, dans le but de créer une société européenne de la connaissance», tout en indiquant «... qu'une coordination de la part de la Commission est (...) indispensable afin de mettre en place des structures d'orientation et de conseil efficaces ainsi qu'une bonne organisation des travaux»⁽⁵⁾.

2.8 Le Comité a enfin souligné l'importance du «triangle de la connaissance»: éducation, recherche et innovation, qui joue un rôle essentiel pour la promotion de la croissance et de l'emploi. C'est pourquoi il est important d'accélérer les réformes, de promouvoir l'excellence dans l'enseignement supérieur et dans le partenariat entre universités, centres de recherche et entreprises et de garantir que tous les secteurs de l'éducation et de la formation jouent entièrement leur rôle dans la promotion de la créativité et de l'innovation, notamment au niveau régional et local.

2.9 Le Comité considère que la compétitivité et le développement économique, social et de l'emploi des régions européennes doivent être abordés par l'ensemble des acteurs dans une démarche plus proactive et coordonnée: la Commission doit s'efforcer de dépasser les contraintes imposées par des bases juridiques différentes, par des critères de procédure, afin de privilégier l'optimisation des résultats concrets dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne, par le biais des différents outils du budget communautaire, en apportant des réponses au contribuable, y compris en termes d'efficacité d'un accès conjoint, de coordination, de synergies et de concordance des dispositifs pouvant être mis en œuvre au niveau communautaire et paneuropéen, afin d'atteindre la masse critique nécessaire à l'obtention d'un effet multiplicateur.

2.10 D'après les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi de l'Agenda renouvelé de Lisbonne, la politique de cohésion trace trois priorités stratégiques⁽⁶⁾:

- le renforcement du pouvoir d'attraction des États membres, des régions et des villes («cités scientifiques»)⁽⁷⁾, en améliorant leur accessibilité, en garantissant des niveaux de services appropriés en termes qualitatifs et en protégeant l'environnement;
- la promotion de l'innovation et de l'esprit d'entreprise et le développement de l'économie de la connaissance, par la recherche et les applications innovantes, y compris les technologies de l'information et de la communication;
- la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, en attirant davantage de candidats vers les activités professionnelles et entrepreneuriales, en améliorant les capacités d'adaptation des entreprises et des travailleurs et en renforçant les investissements dans le capital humain.

2.11 En ce qui concerne l'offre, les difficultés rencontrées pour garantir un effet-levier et une utilisation coordonnée des instruments financiers disponibles pour atteindre ces objectifs,

découlent des caractéristiques intrinsèques de ces instruments, à savoir:

- les différentes orientations en matière de gestion et de procédure qui régissent ces instruments;
- leur dimension, essentiellement territoriale ou transnationale;
- la spécificité des objectifs qui leur sont assignés;
- des bases juridiques différentes;
- l'attribution de responsabilités de décision et de gestion à différents départements et organismes.

2.12 En ce qui concerne la demande, l'on constate que les régions sont souvent caractérisées par:

- l'absence d'une vision commune claire, définie et partagée d'une stratégie territoriale de recherche et de développement technologique et de l'innovation;
- des difficultés d'information et de communication;
- un manque de capacités de gouvernance de projets complexes, dotés d'une structure à plusieurs niveaux et poursuivant des objectifs différents;
- un développement insuffisant des grappes productives et des réseaux de districts;
- un développement inadapté des capacités professionnelles, techniques et organisationnelles nécessaires à une exploitation optimale de la stratégie d'innovation.

2.13 Ces lacunes doivent être abordées en assurant une assistance technique et une coordination, dès le lancement de chaque programme communautaire.

2.14 Les initiatives méritoires de synergie, présentes dans la mise en place de différents programmes et interventions structurels portant sur la même période 2007-2013, semblent constituer une condition nécessaire, mais non suffisante, pour optimiser leurs résultats concrets.

2.15 Le Comité a eu l'opportunité d'exprimer son point de vue positif sur des initiatives de la Commission, telles que JEREMIE (Ressources européennes communes pour les micro- et moyennes entreprises) et a proposé de créer un «point focal JEREMIE», tenant lieu d'unité de coordination et d'information entre les différentes actions, en insistant sur le fait qu'«un projet capable de coordonner et de finaliser les nombreux instruments de crédit disponibles actuellement fait défaut»⁽⁸⁾.

2.16 Le Comité soutient et partage pleinement les déclarations de M^{me} Danuta HÜBNER, Commissaire européenne, sur les initiatives JASPER, JEREMIE et JESSICA⁽⁹⁾, «qui ont généré de nouvelles dynamiques et perspectives d'investissement, de croissance et d'emploi dans les États membres et dans certaines régions ainsi qu'entre les partenaires sociaux dans toutes les régions de l'Union européenne».

⁽⁵⁾ Voir avis JO C 44 du 16.2.2008.

⁽⁶⁾ Décision du Conseil du 6.10.2006.

⁽⁷⁾ Cf. également: initiative «science cities» www.sciencecities.eu.

⁽⁸⁾ Voir avis JO C 110 du 9.5.2006.

⁽⁹⁾ **JEREMIE**: Ressources européennes communes pour les micro et moyennes entreprises). **JESSICA**: Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines. **JASPERS**: Assistance conjointe à la réalisation de projets dans des régions d'Europe.

2.17 Le Comité considère que les lignes directrices adoptées par le Comité de la recherche scientifique et technique de l'UE, le CREST ⁽¹⁰⁾ et publiées en septembre 2007, constituent un instrument d'orientation important, même s'il se limite aux interactions entre le programme-cadre communautaire de recherche, de développement technologique et de démonstration (RDTD) et les nouveaux fonds structurels.

3. La proposition de la Commission

3.1 La proposition de la Commission européenne met en lumière les synergies potentielles qui existent dans la conception des instruments de financement des politiques européennes de recherche, d'innovation et de cohésion, à la disposition des acteurs intéressés afin de renforcer la compétitivité des régions européennes, en fonction de leur capacité d'assimilation.

3.2 La proposition préconise les principaux instruments d'action suivants: le septième programme-cadre (7PC) de RDT, le nouveau programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (PIC), ainsi que les nouvelles orientations des fonds structurels et de cohésion.

3.3 La Commission indique qu'elle a agi à travers une série de groupes consultatifs de coordination, qui ont émis les recommandations suivantes:

- la mise en place d'une stratégie spécifique en faveur d'une utilisation coordonnée du programme-cadre et des programmes de la politique de cohésion dans le cadre de leur stratégie de recherche, de développement technologique et d'innovation (RDTI);
- le renforcement de la gouvernance stratégique de RDT par les échanges et la création de réseaux;
- des synergies efficaces pour le renforcement et le développement de la capacité de RDT, le développement de l'excellence, la prise en compte des PME, la mise en œuvre d'actions de coopération au niveau européen et international et l'exploitation économique des résultats;
- l'amélioration de la communication et de la collaboration entre les acteurs nationaux et régionaux et les bénéficiaires;
- le recours aux actions du programme spécifique «Capacités» du septième programme-cadre pour des actions coordonnées;
- le renforcement des synergies entre la politique de cohésion et le septième programme-cadre en ce qui concerne les infrastructures de recherche, avec la participation des États membres.

3.4 La Commission invite les États membres à améliorer les modalités de coordination pour le développement et l'utilisation des instruments communautaires, en mettant en place des mécanismes permettant d'informer les acteurs concernés sur les possibilités qui s'offrent à eux, et s'engage à publier, avant 2007, un guide pratique sur les possibilités de financement pour les instituts de recherche, indiquant également les modalités prévues

⁽¹⁰⁾ Lignes directrices du CREST — 1.6.2007.

par les mécanismes nationaux et régionaux, pour favoriser un accès coordonné aux financements.

4. Observations générales

4.1 Le Comité souscrit pleinement au diagnostic établi par la Commission sur les carences en matière d'utilisation conjointe et coordonnée des instruments communautaires qu'elle a préconisés, mais elle n'approuve pas la thérapie, car elle la considère insuffisante pour réaliser les objectifs poursuivis par les politiques communautaires, notamment dans le domaine de la recherche, de l'innovation et de la formation.

4.2 Le Comité rejoint la Commission ⁽¹¹⁾ pour dire que «les efforts déployés pour développer l'économie de la connaissance, notamment par la recherche, le développement technologique et l'innovation, jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du partenariat renouvelé pour la croissance et l'emploi», mais il estime que ce partenariat doit être de la responsabilité conjointe de tous les acteurs concernés, avant tout à l'échelon communautaire, ainsi qu'au niveau national, régional et local.

4.3 Le Comité estime qu'il y a lieu d'aller au-delà de l'élaboration d'une stratégie territoriale de recherche et de développement technologique et de l'innovation, en ayant davantage recours:

- aux outils de prospective et de l'analyse SWOT ⁽¹²⁾, afin d'identifier les opportunités stratégiques des régions;
- aux actions de renforcement des capacités et de formation de professionnels adaptés;
- au développement de l'attractivité de l'emploi dans le domaine de la R&D, afin d'éviter la fuite des cerveaux tant au sein de l'UE que vers le reste du monde;
- à l'échange d'experts qualifiés et d'expériences innovantes;
- au soutien apporté au développement et à la coordination des districts industriels de la connaissance;
- à l'utilisation des plateformes technologiques européennes en liaison avec les initiatives européennes communes;
- à l'utilisation coordonnée des instruments communautaires, moyennant la création de systèmes interactifs, afin d'informer les acteurs concernés des opportunités qui leur sont offertes;
- aux possibilités de communication et d'échanges d'expériences, surtout entre PME.

4.4 Le Comité est d'avis qu'il convient d'agir en profondeur sur l'offre afin de garantir un cadre facilement accessible de l'ensemble des instruments disponibles pour le développement concurrentiel des territoires européens, conformément aux objectifs d'un «territoire socialement responsable», en impliquant les partenaires sociaux, les chambres de commerce, les universités et la société civile organisée et en suivant les stratégies de politique européenne industrielle durable ⁽¹³⁾ tant en matière de production que de consommation durables.

⁽¹¹⁾ Voir COM(2007) 474 final.

⁽¹²⁾ SWOT: atouts, faiblesses, opportunités, menaces (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*).

⁽¹³⁾ COM(2007) 374 final du 4.7.2007.

4.5 Le Comité considère par ailleurs que l'identification des instruments qui contribuent, par la recherche et l'innovation, au renforcement de la croissance et à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et de la compétitivité des régions européennes est partielle du point de vue des instruments d'intervention communautaire concernés, et insuffisante en ce qui concerne l'éventail des opportunités offertes aux régions européennes et les nécessités de coordination des instruments paneuropéens et internationaux pouvant être mis en œuvre.

4.6 La communication ne mentionne pas, si ce n'est de manière marginale ⁽¹⁴⁾, des possibilités d'intervention telles que celles indiquées ci-après:

- la Banque européenne d'investissement et son large éventail d'offres;
- l'initiative «Innovation 2010» (i2i);
- les actions de collaboration lancées au niveau européen et communautaire, telles que le Forum stratégique européen sur les infrastructures de recherche (ESFRI) ou les plateformes technologiques européennes;
- les équipements destinés aux Ressources humaines Europe pour la science et la technologie, le programme de parrainage de la BEI en faveur de la recherche universitaire (EIBURS);
- le programme STAREBEL (STAgés de REcherche BEL), les réseaux universitaires BEL;
- les enveloppes financières régionales et locales pour la R&D et l'innovation;
- les investissements publics et privés en R&D et dans les projets d'innovation;
- les services en matière de technologies de l'information et des communications (TIC) et l'audiovisuel;
- le programme d'action intégré relatif au programme de travail «Éducation et formation 2010» composé d'autres programmes sectoriels pour «l'éducation et la formation tout au long de la vie au service de la connaissance, de la créativité et de l'innovation» ⁽¹⁵⁾, et qui fait partie intégrante du «triangle de la connaissance» (éducation, recherche et innovation);
- les instruments d'intervention communautaire de la société de l'information associés aux programmes prévus dans le cadre de l'initiative «i2010» ⁽¹⁶⁾;
- la contribution du dialogue social au développement de la société de la connaissance;
- le développement de la formation permanente et continue;
- le Fonds européens d'ajustement à la mondialisation ⁽¹⁷⁾, destiné à apporter une aide spécifique et ponctuelle visant à faciliter la réinsertion professionnelle des travailleurs dans les domaines ou secteurs subissant le choc d'une perturbation économique grave ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Cf. SEC(2007) 1045 du 16.8.2007.

⁽¹⁵⁾ Voir COM(2007) 703 final du 12.11.2007.

⁽¹⁶⁾ Voir COM(2007) 146 final.

⁽¹⁷⁾ Voir COM(2006) 91 final.

⁽¹⁸⁾ Voir avis JO C 318 du 23.12.2006.

4.7 Par ailleurs, la communication n'indique pas les programmes et les initiatives paneuropéennes, non communautaires, ayant néanmoins une influence, en termes de développement innovant, sur le territoire de l'UE, tels que:

- l'initiative EUREKA, un réseau paneuropéen destiné aux organisations de R&D industrielle, tournées vers le marché, et qui soutient la compétitivité des entreprises européennes, par la mise en place de liens et de réseaux d'innovation dans 36 pays différents, avec lesquels la Commission a conclu un accord de coopération;
- le programme EUROSTARS, une initiative conjointe UE-EUREKA, d'après un schéma transeuropéen de soutien aux PME pour le développement de nouveaux produits et services destinés au marché;
- la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) qui a conclu avec la Commission un accord de partenariat, dans le but de favoriser l'élaboration de grands projets, cofinancés par le Fonds de cohésion et par le Fonds européen de développement régional (FEDER), notamment dans les nouveaux États membres, pour la période 2007-2013;
- le programme LEED-OCDE (programme de développement économique et de création d'emplois locaux), qui identifie, analyse et diffuse des idées innovantes pour le développement local, et contribue à améliorer la gouvernance des petites et moyennes entreprises, y compris en coopération avec la Commission européenne;
- la Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE), qui a un accord de partenariat avec la Commission et finance des projets sociaux destinés à accroître dans les régions la cohésion économique et sociale, et à renforcer l'intégration sociale, la protection de l'environnement et le développement du capital humain;
- diverses activités et initiatives ayant trait aux eurorégions;
- les initiatives relatives aux «cités scientifiques».

4.8 Par ailleurs, le Comité est d'avis qu'en vue d'une utilisation conjointe et coordonnée des instruments pouvant être utilisés aux différents niveaux ⁽¹⁹⁾ — tout en tenant compte du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, article 54, paragraphe 5 — il conviendrait de mieux préciser les difficultés et les obstacles mentionnés, non seulement en ce qui concerne les bases juridiques différentes, la spécialisation thématique, les zones géographiques, les modalités de mise en œuvre, mais également pour ce qui a trait aux différences essentielles, comportant parfois un effet de forclusion, telles que:

- le caractère transnational ou non des projets;

⁽¹⁹⁾ Voir avis JO C 44/1 du 16.2.2008: «Les instruments actuels de promotion et de coordination communautaires. Dans ce domaine, le Comité préconise d'élaborer des réglementations générales, claires et compréhensibles pour les nombreux instruments communautaires de soutien et de coordination de la R&D. À cet effet, il serait très utile que la Commission élabore une liste descriptive, c'est-à-dire un mode d'emploi compréhensible, de tous les instruments et formes de soutien et de coordination dont elle dispose aux fins de la R&D. Cette liste permettrait de voir clairement si le nombre croissant d'instruments permet encore de garantir des tâches suffisamment précises et nettement définies et si ces instruments sont toujours compréhensibles et applicables pour les utilisateurs potentiels et les fonctionnaires de la Commission ou s'ils doivent faire l'objet d'une révision afin d'être précisés».

- la concordance des délais de lancement;
- la concordance des délais d'attribution de l'aide financière;
- la simultanéité des délais d'application;
- la possibilité et les capacités de décomposer un projet global d'action territoriale en une série de «sous-projets», pouvant être lancés en fonction des exigences requises par chaque programme et instrument, qu'ils soient communautaires, paneuropéens ou internationaux.

4.9 Le Comité considère qu'il est indispensable d'élaborer un guide pratique européen qui résume dans un tableau synoptique les types d'interventions communautaires et paneuropéennes pouvant être mises en oeuvre, les différents critères d'évaluation, la compatibilité et la complémentarité des interventions possibles.

4.10 Le Comité rappelle la nécessité d'une action coordonnée et conjointe en matière «de(s) liens à établir entre les politiques structurelles communautaires et les politiques de recherche et d'innovation de l'Union, comme il l'avait lui-même souhaité à plusieurs reprises», et souligne «qu'une étroite coordination entre ces politiques est indispensable pour obtenir un niveau optimal de synergie opérationnelle et pour permettre de répondre pleinement aux besoins des citoyens, de l'entreprise et de la société, avec l'objectif global d'une croissance durable et harmonieuse à moyen/long terme, en accord avec l'orientation "problem solving" de RDTD et au facteur clé que représentent ces niveaux de synergie «pour le développement des investissements immatériels»⁽²⁰⁾.

4.11 Le Comité souligne la multiplicité des politiques communautaires qui contribuent, avec la politique de cohésion et la politique de recherche, à réaliser l'objectif du développement concurrentiel des régions européennes, et il réaffirme l'exigence d'une approche intégrée et coordonnée, à savoir:

- une politique industrielle durable, comme l'a souligné le Conseil européen de Bruxelles de décembre 2007 afin de «... promouvoir une approche intégrée en matière de compétitivité européenne par une politique de développement industriel durable, qui s'appuie notamment sur l'innovation et les compétences, tout en développant sa dimension extérieure afin de garantir des conditions égales pour tous»⁽²¹⁾;
- le réexamen de la politique du marché unique européen, afin de garantir des conditions favorables à l'innovation, à la protection de la propriété intellectuelle, à la coopération entre les universités, les entreprises et les centres de recherche, et au développement de la politique de normalisation juridique;
- la politique sociale et de l'emploi, en garantissant à l'ensemble des citoyens un dialogue social structuré, des principes partagés de flexicurité⁽²²⁾, ainsi qu'en favorisant le vieillissement actif et les politiques d'inclusion active et une formation continue;

⁽²⁰⁾ Voir avis JO C 40 du 15.2.1999.

⁽²¹⁾ Conseil européen de Bruxelles — 14 décembre 2007, Conclusions de la Présidence.

⁽²²⁾ Conformément aux conclusions du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 (paragraphe 16) et des avis du CESE.

- la politique du développement et de la consommation durable, qui comporte des activités de recherche et l'application de technologies propres innovantes et qui implique une politique intégrée en matière de climat, d'énergie et de gestion durable des ressources naturelles, ainsi que de production et de consommation durables.

4.12 Dans cette optique, le Comité réitère les demandes qu'il avait déjà formulées précédemment⁽²³⁾:

- «élaborer et adopter une stratégie globale communautaire de rationalisation des mécanismes existants et d'intégration des différentes politiques européennes concernées qui, tout en respectant les spécificités régionales, donne une coloration univoque à l'intervention communautaire dans l'optique de la compétitivité et du développement durable et harmonieux de l'Union européenne»;
- «mettre au point des instruments intégrés des marchés locaux, régionaux et nationaux de l'innovation ...»;
- «définir le degré d'intégration et les nécessaires interactions entre ces marchés, de manière à assurer une compatibilité et une meilleure synchronisation entre les processus de décision et d'application des politiques structurelles de cohésion, de RDT et d'innovation, en vue d'une pleine et efficace intégration de celles-ci»;
- «définir de nouveaux modes d'application intégrée des instruments de cohésion et de RDTD, à travers des procédures et des méthodes simplifiées et, dans la mesure du possible, uniformisées et automatiques, en mettant pleinement à profit les possibilités offertes (...) de moduler les niveaux de soutien à la RDT des entreprises ...»;
- «créer des systèmes de contrôle et de suivi des actions conjointes de RDTD et de cohésion afin d'en évaluer l'efficacité sur la base des résultats atteints par rapport aux objectifs déclarés, au moyen d'indicateurs de performance prédéfinis et harmonisés et d'évaluations comparatives au niveau régional».

4.12.1 Le Comité préconise également la prise en compte des programmes communautaires de formation.

4.13 Le Comité regrette qu'après une période de dix ans, cette question essentielle soit encore abordée sous l'angle de l'analyse, sans que l'on arrive au cœur du problème, qui implique une intervention communautaire afin d'offrir «de nouvelles capacités d'ingénierie simultanée» entre différents types d'intervention: technologique, de démonstration, d'innovation, de diffusion, de formation, financière, axées sur l'amélioration de l'emploi et du tissu productif des différentes entités territoriales»⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Cf. avis JO C 40 du 15.2.1999.

⁽²⁴⁾ Voir note de bas de page 21.

4.14 Le Comité estime qu'une **action communautaire précise et circonstanciée ne peut plus être repoussée**, si l'on ne veut pas courir le risque de pertes en termes de compétitivité et d'emploi des régions européennes.

5. La proposition du CESE

L'initiative JASMINE (*Assistance commune à la réalisation de projets multiples de mise en réseau de l'innovation en Europe — Joint Assistance Supporting Multiprojects for Innovation Networking in Europe*)

5.1 Le CESE souligne avec force la nécessité que JASMINE soit un instrument volontaire de simplification et d'élimination des obstacles bureaucratiques, procéduraux et conceptuels, mis conjointement au service de programmes paneuropéens, communautaires, nationaux et régionaux, en cohérence avec le développement accéléré de l'espace européen de la recherche (EER).

5.2 Le Comité considère qu'à l'heure actuelle il est prioritaire de remédier aux problèmes dus à la multiplicité des niveaux de gouvernance des différents dispositifs utilisables pour la relance concurrentielle des régions européennes et il propose de mettre en place une nouvelle initiative JASMINE (*Assistance commune à la réalisation de projets multiples de mise en réseau de l'innovation en Europe — Joint Assistance Supporting Multiprojects for Innovation Networking in Europe*) afin de combler les lacunes institutionnelles existantes, aussi bien en ce qui concerne la demande que l'offre, en matière d'interventions en faveur de l'innovation et de la recherche sur le territoire.

5.3 L'action communautaire devrait se baser sur la politique de mise en réseau — Policy networking et pourrait se concrétiser de la manière suivante:

- création d'une initiative communautaire, qui pourrait s'appeler, à simple titre d'exemple, «**Initiative communautaire JASMINE**», qui intervienne parallèlement aux initiatives JASPER, JEREMIE et JESSICA, pour le développement d'actions d'assistance technique, destinées aux autorités nationales, régionales et locales, ainsi qu'aux opérateurs concernés, afin de pouvoir apporter une efficacité réelle à la coordination des actions communautaires, paneuropéennes et nationales pour répondre aux besoins «**d'ingénierie simultanée**» entre différents types d'intervention;
- l'action a pour but une meilleure compréhension et cohérence des comportements des différents acteurs en tant que participants à un processus décisionnel en réseau, ainsi que leur dépendance réciproque en termes d'information, de capacités de gestion, de compétences et de ressources financières destinées à lancer simultanément des actions de gouvernance multiniveaux dans le contexte d'un cadre unitaire et cohérent de projets territoriaux, tant en ce qui concerne les actions de partenariat public-privé (PPP) que les projets nationaux, communautaires et transnationaux;
- une politique de réseau verticale qui implique les institutions de gouvernance aux différents échelons (international, communautaire, national et régional) dans des systèmes de coopération bien définis et structurés;
- une politique de réseau horizontale qui implique les acteurs publics et privés présents sur le territoire, tels que les pouvoirs locaux, les entreprises, les établissements bancaires, les organisations non gouvernementales, les groupes d'intérêt et les institutions de dialogue social ⁽²⁵⁾;
- la mise en place d'un «**Point focal JASMINE**» en tant qu'**unité communautaire de liaison** et d'information — incluant la création d'un site internet spécifique — mais en évitant toute concentration excessive ⁽²⁶⁾, entre les différents niveaux et les différents types d'action — soumis à des règles hétérogènes et assumant des responsabilités différentes en matière de gestion à l'intérieur et à l'extérieur des services de la Commission — afin d'optimiser leur résultat;
- la réalisation d'un **Réseau communautaire de points focaux JASMINE dans les régions qui le souhaitent**, pour répondre aux problèmes de conception globale des projets subdivisés en plusieurs sous-projets; lien entre l'aspect territorial et transterritorial de ces sous-projets; recherche de partenaires transnationaux et nationaux pour les propositions regroupant plusieurs projets; concordance de leur délai de lancement et d'attribution de l'aide financière, simultanéité de leur délai de mise en œuvre; interdiction du cumul;
- la mise en place volontaire, par les régions, de **Fonds de participation régionaux JASMINE**, soumis à une accréditation de la Commission, selon des critères de rentabilité, d'efficacité, d'impartialité, d'égalité de traitement et de transparence des procédures qui doivent intégrer des schémas prédéfinis, prévus par la Commission;
- le lancement d'une **action communautaire de prospective «Régions européennes compétitives»** qui tire profit des expériences réalisées par la Direction générale de la recherche et implique les plus hauts responsables de tous les services concernés de la Commission, ainsi que les bureaux de représentation politique des régions, le Parlement européen, le Comité des régions et le Comité économique et social européen;
- l'intégration d'évaluations comparatives spécifiques sur «(le) succès (...) de nouvelles méthodes de gouvernance, basées sur la transparence, la simplification des procédures et un partenariat véritable avec les acteurs économiques et sociaux locaux et régionaux» ⁽²⁷⁾;
- des mesures de renforcement des capacités au profit des administrations locales et des opérateurs économiques et sociaux, soutien au développement de réseaux transnationaux pour la mise en œuvre de projets en partenariat, contrôle des synergies et de la synchronisation des projets, soutien à une stratégie de communication et d'information transparente et interactive.

⁽²⁵⁾ Voir DG «Politique régionale», CE, janvier 2003.

⁽²⁶⁾ Voir avis JO C 44/1 du 16.2.2008: «La Commission devrait en tout cas éviter de donner l'impression que son objectif est de mettre en place une gestion centralisée de la recherche européenne. Cela renforcerait les préoccupations des citoyens concernant une centralisation trop importante à Bruxelles».

⁽²⁷⁾ Voir avis JO C 10/88 du 14.1.2004.

5.4 Les nouvelles priorités des programmes régionaux, centrées sur l'innovation, la compétitivité et l'apprentissage mutuel tout au long de la vie active, devraient permettre de développer des politiques actives destinées à renforcer et à soutenir la compétitivité du territoire, grâce au financement d'actions de prospective régionales et interrégionales, de grappes productives et de réseaux de districts qui garantissent une vision stratégique partagée de chaque région, pouvant servir de base à une action d'assistance technique pour une utilisation conjointe optimale des instruments nationaux, communautaires, paneuropéens et de partenariat public-privé (PPP) les plus appropriés.

5.5 L'on pourrait envisager l'initiative JASMINE comme un label de garantie pour les différents organismes et programmes financiers en vue de faciliter l'adoption de projets directs complémentaires et/ou organisés en phases successives, grâce à des protocoles d'accord ou des accords de coopération entre la Commission européenne et d'autres organisations communautaires et non communautaires, ou par le biais de règlements administratifs de la Commission destinés aux différents services de cette dernière en charge des différents programmes, en vue de l'adoption par les divers organismes donateurs, destinataires d'un ensemble de propositions, d'une documentation unique par projet.

5.6 L'objet poursuivi par l'initiative JASMINE consiste à favoriser la mobilisation des ressources financières dépendant de différents niveaux de gestion et de plusieurs échelons de gouvernance tant publique que privée, afin d'atteindre la masse critique optimale de ressources, permettant ainsi de renforcer leur effet

levier global, pour réaliser un cadre unitaire multiprojets qui réponde entièrement à une vision stratégique partagée d'une région européenne, en vue de développer ses atouts dans les domaines de la technologie et de l'innovation.

5.7 Il conviendrait que JASMINE s'appuie sur les expériences de l'initiative en faveur des marchés-pilotes, sur les plateformes technologiques européennes et sur les initiatives technologiques conjointes, ainsi que sur les résultats des programmes ERA-NET et ERA NET PLUS, des initiatives «Régions pour le changement économique» et «Pro Inno», ainsi que des initiatives JEREMIE, JASPERS et JESSICA ⁽²⁸⁾.

5.8 JASMINE pourrait optimiser les efforts d'innovation et de recherche consentis par les territoires, les entreprises, les ressources humaines, les universités, les centres de recherche et les administrations actifs dans ce domaine, notamment grâce aux communautés de la connaissance et de l'innovation (CIC) de l'Institut européen de technologie (IET). Il y a lieu toutefois de rappeler que l'innovation est pour l'essentiel une activité entrepreneuriale qui doit pouvoir se développer dans le meilleur cadre opérationnel possible, notamment du point de vue de la fiscalité relative aux activités de recherche, au traitement et à la protection de la propriété intellectuelle, ainsi qu'en ce qui concerne la mise à disposition de structures d'enseignement et de formation d'excellence, pour pouvoir créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

5.9 Enfin, JASMINE pourrait contribuer à valoriser les avantages spécifiques des régions et à promouvoir les échanges dans le domaine de l'innovation et de la recherche.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁸⁾ Voir note de bas de page n° 9.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des piétons et autres usagers vulnérables de la route»

COM(2007) 560 final — 2007/0201 (COD)

(2008/C 211/02)

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 règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des piétons et autres usagers vulnérables de la route»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 avril 2008 (rapporteur: M. RANOCCHIARI).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour et 3 abstentions.

1. Synthèse et conclusions

1.1 Chaque année, dans les 27 États membres, les accidents de la route font plus de 44 000 morts et 1 700 000 blessés. La catégorie plus vulnérable des usagers de la route, qui regroupe les piétons et les cyclistes ⁽¹⁾, compte à elle seule plus de 8 000 décès et 300 000 blessés.

1.2 C'est pour garantir aux usagers de la route une meilleure protection qu'une directive-cadre a été adoptée en 2003. Elle prévoyait une révision approfondie de la construction de la partie avant des véhicules, en deux phases: la première a déjà été réalisée sur les voitures homologuées à partir du 1^{er} octobre 2005, tandis que la seconde devrait être lancée en septembre 2010, après une étude de faisabilité à effectuer avant la fin de l'année 2004.

1.3 Comme l'ont démontré les études de nombreux experts indépendants, cette seconde phase s'est révélée irréalisable, tout au moins dans les conditions envisagées: la Commission propose dès lors de la revoir en y insérant de nouvelles mesures alternatives qui garantissent, voire améliorent le niveau de sécurité par rapport à ce que prévoient les dispositions de la directive existante.

1.4 En particulier, l'étude réalisée par l'expert de la Commission ⁽²⁾ a suggéré diverses solutions reprises dans la proposition à l'examen et qui intègrent des mesures de sécurité active et passive, conformément aux recommandations formulées par CARS 21 ⁽³⁾ et à la proposition de règlement technique mondial pour la protection des piétons (*Global technical Regulation — GTR*) élaborée par la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) — Genève.

1.5 Le CESE estime entre autres que la proposition ne nuit en rien à la libre concurrence entre les constructeurs dans la mesure où elle ne limite pas l'offre sur le marché de modèles de véhicules automobiles mais où elle tend à orienter la demande vers des modèles répondant à des exigences de sécurité plus élevées.

1.6 À la lumière de ce qui précède, le CESE approuve pleinement la proposition de la Commission; toutefois, on ne peut que déplorer qu'il ait fallu environ trois ans pour revoir les mesures qui se sont révélées irréalisables et en formuler de nouvelles, même si une partie du retard lui-même est probablement due au fait que l'on a maintenant des données et des solutions techniques dont on ne disposait pas au moment où la directive actuellement en vigueur a été approuvée.

1.7 Le CESE souhaite que l'on comble ce retard — d'autant plus grave si l'on considère la vie et la santé des citoyens européens —, en faisant approuver rapidement et dans son intégralité la proposition par le Parlement européen et le Conseil européen, ce qui permettrait d'entamer la seconde phase dans les temps.

1.8 S'il se dit satisfait de la meilleure efficacité des mesures techniques adoptées pour les véhicules automobiles, le CESE invite cependant les institutions européennes et les États membres à promouvoir également avec davantage de détermination les initiatives relatives aux deux autres aspects qui concourent à la sécurité routière, à savoir, d'une part l'amélioration et la sécurisation des infrastructures et, de l'autre, la formation et la sensibilisation de tous les usagers de la route. Cette demande s'adresse nécessairement aussi aux autorités régionales et locales, qui sont appelées dans une mesure croissante à assumer des responsabilités décisives dans ce domaine.

2. Introduction

2.1 Chaque année, dans les 27 États membres de l'Union européenne, les accidents de la route font environ 8 000 morts et 300 000 blessés parmi les piétons et les cyclistes, qui sont les usagers de la route les plus vulnérables.

⁽¹⁾ Source: CARE (base de données communautaire sur les accidents de la route): base de données qui recueille et traite les données des États membres sur les accidents de la route.

⁽²⁾ Transport Research Limited UK.

⁽³⁾ COM(2007) 22 final du 7.2.2007: «Un cadre réglementaire concurrentiel pour le secteur automobile au XXI^e siècle».

2.2 À la fin de l'année 2001, les constructeurs automobiles s'étaient engagés auprès de la Commission européenne à développer de nouvelles mesures susceptibles d'améliorer la protection des piétons et cyclistes en matière de sécurité active (avant la collision), mais aussi passive (au moment de la collision).

2.3 Parmi les diverses mesures alors proposées par les constructeurs figurent notamment l'installation de systèmes de freinage antiblocage (ABS) sur tous les véhicules, l'interdiction volontaire de la vente de pare-buffles rigides, l'installation de systèmes d'éclairage de jour (DRL) — mesure ensuite retirée en raison de l'opposition de certains États membres — et la future introduction de systèmes de sécurité active supplémentaires de nouvelle technologie, encore à l'étude.

2.4 Le Conseil et le Parlement ont réservé un accueil favorable à l'engagement de l'industrie automobile. Dans le même temps, ils ont demandé que la protection des piétons soit réglementée non pas par un accord volontaire ou une recommandation, mais par une législation véritable qui prendrait la forme d'une directive spécifique.

2.5 Cette démarche a entraîné l'adoption de la directive «cadre» 2003/102/CE ⁽⁴⁾ relative à la «protection des piétons et autres usagers vulnérables de la route» et, par la suite, l'adoption de la directive 2005/66/CE ⁽⁵⁾ relative à «l'utilisation de systèmes de protection frontale sur les véhicules à moteur» (suppression des pare-buffles rigides).

2.6 La directive-cadre sur la protection des piétons se base sur les essais et valeurs limites suggérées par le Comité européen pour l'amélioration de la sécurité des véhicules (EEVC) et prévoit une mise en œuvre en deux phases, toutes deux centrées sur la sécurité passive. La première phase, qui prévoyait des modifications au niveau de la construction et un allègement du capot et des pare-buffles pour les véhicules M₁ e N₁ ⁽⁶⁾ d'un poids inférieur à 2 500 kg, est entrée en vigueur pour les véhicules homologués à partir du 1^{er} octobre 2005. La seconde, qui prévoit des essais et valeurs limites plus sévères, s'appliquera aux voitures qui seront homologuées à compter du 1^{er} septembre 2010.

2.7 De nombreux doutes s'étaient fait jour sur la faisabilité des tests prévus pour la seconde phase, déjà au stade de la discussion de la proposition au Parlement européen, dans la mesure où dans sa version finale, la directive prévoyait que la Commission élabore une étude de faisabilité de cette seconde phase pour le 1^{er} juillet 2004. Cette étude devait en particulier déterminer «les mesures alternatives — mesures passives ou combinaison de mesures actives et passives — ayant une efficacité au moins équivalente» ⁽⁷⁾.

2.8 Plusieurs études élaborées par des experts indépendants, y compris celles qui ont été commanditées par la Commission, ont démontré qu'il était techniquement impossible de répondre aux exigences de la seconde phase dans les conditions et avec les essais qui avaient été prévus par Comité européen pour l'amélioration de la sécurité des véhicules. À la lumière de cette conclusion, la nouvelle proposition prévoit, en matière de sécu-

rité passive, des paramètres révisés et, en matière de sécurité active, des éléments nouveaux, entre-temps développés par l'industrie et de nature à répondre aux exigences de l'article 5 de la directive qui requiert des mesures «ayant une efficacité réelle au moins équivalente», voire à aller au-delà.

2.9 Les essais proposés maintenant sont identiques à ceux qui prévus par la proposition de règlement technique mondial pour la protection des piétons, qui a été élaborée par la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU). L'harmonisation éventuelle de la législation européenne et de la législation extracommunautaire qui s'ensuivrait comporterait également des avantages évidents s'agissant de la compétitivité de l'industrie automobile.

3. La proposition de la Commission européenne

3.1 La nouvelle proposition, cette fois non plus de directive, mais de règlement, prévoit avant tout de combiner les prescriptions de la directive relative aux systèmes de protection frontale à celles de la directive relative à la protection des piétons. Cette dernière sera modifiée de manière à ce que son applicabilité puisse être garantie. Par voie de conséquence, si le règlement à l'examen est approuvé, les deux directives susmentionnées seront abrogées.

3.2 Selon la proposition de règlement, l'homologation des véhicules automobiles passe par la réalisation des essais suivants:

3.2.1 Le choc de tête factice d'enfant ou d'adulte de petite taille contre la partie avant du capot, le choc de tête factice d'adulte contre la partie arrière du capot et le choc de jambe et de haut de jambe factice contre le pare-chocs, sachant que les paramètres ont été partiellement revus par rapport à la phase II prévue par la directive en vigueur. À des fins non plus d'homologation, mais de suivi, et en prévision des évolutions technologiques futures, le test du choc du bassin contre le bord avant du capot ou celui du choc de la tête factice d'adulte contre le pare-brise sont également requis.

3.2.2 Pour ce qui est des systèmes de protection frontale (voir directive 2005/66/CE), le choc de jambe ou de haut de jambe ainsi que celui de la tête factice d'enfant ou d'adulte de petite taille contre ce système sont confirmés pour attester l'homologation. D'autres tests sont également prévus à des fins de suivi, ainsi que des prescriptions contraignantes sur la construction et l'installation de ces systèmes.

3.3 Aux mesures de sécurité passive s'ajoute entre autres l'installation d'un système de sécurité active pour garantir les niveaux de sécurité prévus par les deux directives précédentes. Il s'agit du système d'assistance au freinage (BAS — *brake assist system*), aidant le conducteur qui tente d'actionner rapidement le frein en situation d'urgence, mais avec une force insuffisante. Sa combinaison avec l'ABS assure la pression maximale sur le frein et optimise les temps de décélération, ce qui réduit sensiblement la vitesse d'impact avec le piéton.

⁽⁴⁾ JO L 321 du 6.12.2003, p. 15.

⁽⁵⁾ JO L 309 du 25.11.2005, p. 37.

⁽⁶⁾ M₁ = véhicule automobile pouvant accueillir 8 passagers et un chauffeur, et dont le poids ne dépasse pas 3 500 kg.

N₁ = véhicules commerciaux dérivés du M₁ et dont le poids ne dépasse pas 3 500 kg.

⁽⁷⁾ Art. 5 de la directive 2003/102/CE sur la protection des piétons.

3.4 Enfin, eu égard à l'augmentation du nombre de véhicules plus lourds circulant sur le réseau routier urbain (en particulier les «SUV», véhicules utilitaires de sport), la proposition recommande qu'après une période transitoire, les dispositions prévues soient appliquées non seulement aux véhicules des catégories M₁ et N₁ dont le poids n'excède pas 2 500 kg, comme le prévoit la législation actuelle, mais aussi aux véhicules plus lourds dont le poids est inférieur à 3 500 kg, ce qui équivaut à la limite maximale des deux catégories considérées.

4. Observations du CESE sur la proposition de la Commission

4.1 Avant toute chose, le CESE se félicite de la décision de la Commission de fondre les deux directives précédentes dans le règlement proposé. Ce choix permettra de clarifier et simplifier la législation en la matière, comme l'avait suggéré le CESE par le passé, dans son avis sur la proposition de directive relative à l'utilisation des systèmes de protection frontale ⁽⁸⁾.

4.2 Dans cette optique, le CESE se réjouit également de l'instrument législatif choisi, à savoir le règlement, qui garantit des rythmes et des modalités d'application bien déterminés dans tous les États membres. Il s'agit là d'un aspect tout à fait pertinent, étant donné qu'il s'agit d'une législation au contenu hautement technique.

4.3 Le CESE déplore par contre que les essais prévus par le Comité européen pour l'amélioration de la sécurité des véhicules dans le cadre de la phase II se soient révélés inapplicables, parce que leur faisabilité n'a pas été vérifiée dans les temps (1^{er} juillet 2004), ce qui a entraîné un retard de plus de trois ans.

4.4 Le CESE exprime cependant son approbation par rapport à la solution proposée au terme d'un parcours long mais «vertueux», au cours duquel les recommandations formulées par CARS 21 sur l'approche intégrée ont été appliquées, et qui a également permis l'harmonisation de la législation européenne et de la législation extracommunautaire. Le CESE se réjouit tout particulièrement du fait que tous ces éléments ont été appuyés par une évaluation d'impact rigoureuse, la première à avoir été examinée et approuvée par le comité d'analyse d'impact (Impact Assessment Board) récemment institué par la Commission européenne.

4.5 Selon les prévisions de la Commission et de ses experts, la solution retenue, qui consiste à adopter également des mesures de sécurité active, contribuera à réduire le nombre de décès et de blessés graves respectivement de 80 % et de 40 % par rapport aux résultats que l'on aurait obtenus avec la phase II ⁽⁹⁾ qui était prévue à l'origine et qui s'est révélée inapplicable. Cette réduction permettra de sauver 1 100 vies et de réduire le nombre de blessés de plus de 46 000. Par ailleurs, les nouvelles mesures impliquent des coûts très réduits et, dès lors, leur impact sur les prix des véhicules automobiles sera négligeable.

4.6 À la lumière de ce qui précède, le CESE recommande vivement que la proposition de la Commission soit rapidement et pleinement approuvée par le Parlement et le Conseil européens, ce qui éviterait des retards supplémentaires qui iraient inévitablement de pair avec un autre retard dû au délai de mise en œuvre (*lead time*) ⁽¹⁰⁾ de l'industrie automobile.

4.7 Le CESE souhaite du reste que les nouvelles dispositions soient également rapidement applicables aux véhicules plus lourds, y compris aux véhicules utilitaires de sport qui sont de plus en plus nombreux dans la circulation urbaine. Pour ce faire, il serait judicieux de fixer dès maintenant la période transitoire prévue par la proposition.

4.8 Enfin, il convient de ne pas oublier que bien entendu, ces mesures de protection ne valent pas pour le parc automobile plus ancien qui représente à l'heure actuelle un des risques majeurs pour les usagers vulnérables. Il suffira de rappeler que même s'il est diffusé sur une base volontaire depuis 2004, cet ABS qui se combine efficacement avec le BAS ne deviendra obligatoire qu'avec la nouvelle législation.

4.9 Le CESE rappelle enfin que dans le type de collisions en cause, les lésions entrent dans deux catégories: celles qui résultent de l'impact «primaire» du piéton ou du cycliste contre la partie frontale du véhicule et celles qui sont causées par l'impact «secondaire» avec la route vers laquelle le piéton est souvent projeté. Il convient en tout cas de souligner qu'il est illusoire d'espérer protéger le piéton si l'impact primaire se produit à une vitesse supérieure à 40 km/h.

4.10 Les considérations qui précèdent visent à souligner encore une fois que pour résoudre non seulement ce problème, mais aussi beaucoup d'autres qui sont liés à la sécurité des usagers de la route, il y a lieu d'adopter une approche intégrée qui, outre l'amélioration technologique des véhicules automobiles, doit englober également deux aspects fondamentaux: le comportement des usagers de la route et les infrastructures, deux aspects pour lesquels tant les institutions européennes que les États membres sont appelés à assumer une responsabilité décisive.

4.11 Le CESE considère à cet égard que la Commission européenne pour sa part s'est déjà beaucoup investie et continue de faire beaucoup, en élaborant des propositions d'initiatives législatives et politiques, en dégageant des financements à travers les programmes cadres européens pour la recherche et le programme de subventions destinées à la sécurité routière et surtout en lançant la Charte européenne de la sécurité routière.

4.12 En revanche, les autres institutions et les États membres, bien qu'attentifs à ce problème, ne soutiennent pas toujours comme il se devrait les initiatives de la Commission. On peut citer à ce propos l'exemple très récent de la proposition de la Commission visant à relever les normes de sécurité des infrastructures routières ⁽¹¹⁾. Cette proposition, jugée par le CESE nécessaire pour réduire le nombre de victimes de la route, a été jugée trop coercitive par le Parlement européen et a en conséquence, au nom du principe de subsidiarité, été vidée de ses dispositions contraignantes les plus énergiques. À moins de modifications — peu probables — lors du vote en plénière, le Parlement laisse là aussi le soin aux États membres de prendre toute décision en la matière.

⁽⁸⁾ Avis JO C 118 du 30.4.2004.

⁽⁹⁾ SEC(2007) 1244: étude d'impact accompagnant la proposition de règlement.

⁽¹⁰⁾ Délai nécessaire à l'industrie pour mettre en œuvre toutes nouvelles exigences comportant des interventions structurelles sur le véhicule.

⁽¹¹⁾ COM(2006) 569.

4.13 En ce qui concerne le premier aspect mentionné plus haut, à savoir le comportement des usagers de la route, il faut préciser que si les accidents sont souvent imputables à l'imprudence des conducteurs, ce sont aussi souvent les piétons et les cyclistes qui se comportent de manière incorrecte, dans la mesure où ils ne respectent pas les règles élémentaires du code de la route et, parfois, de bon sens. L'éducation et l'information en la matière doivent être dispensées par les écoles primaires, mais aussi au moyen de campagnes de sensibilisation régulières visant à faire en sorte que tous les usagers adoptent un comportement correct. Il est tout aussi important de prévoir des mesures répressives sévères pour les comportements dangereux de tous les usagers de la route.

4.14 L'autre aspect essentiel à la sécurité routière concerne les infrastructures, et ce avant tout dans les villes où l'on enregistre 80 % des décès de piétons et cyclistes. La séparation

physique entre les usagers de la route, chaque fois que possible, est la manière la plus efficace d'éviter le contact entre les véhicules automobiles, les piétons et les cyclistes. Dans cette optique, les travaux destinés à réaliser des passages piétons protégés, des passerelles, des pistes cyclables, des éclairages et un revêtement adaptés, une signalisation claire et si possible uniforme entre les différents États membres, etc., contribueront à réduire les accidents, mais aussi à créer un environnement urbain moins hostile aux personnes handicapées.

4.15 Le développement d'initiatives de ce type renforce la sécurité et améliore la qualité de la vie dans les villes. Ces éléments mériteraient dès lors d'être rappelés dans toutes les propositions de la Commission, y compris dans celles qui, comme la proposition à l'examen, portent sur les seuls aspects techniques des véhicules automobiles.

Bruxelles, le 22 avril 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 relative à la réception des véhicules à moteur et des moteurs au regard des émissions des véhicules utilitaires lourds (Euro VI) et à l'accès aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules»

COM(2007) 851 final — 2007/0295 (COD)

(2008/C 211/03)

Le 30 janvier 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 règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la réception des véhicules à moteur et des moteurs au regard des émissions des véhicules utilitaires lourds (Euro VI) et à l'accès aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 avril 2008 (rapporteur: M. RANOCCHIARI).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le développement de la demande en matière de mobilité, la part des transports individuels, les problèmes liés aux embouteillages, surtout — mais pas uniquement — dans les zones urbaines, ont contribué à faire des transports routiers l'une des activités humaines faisant l'objet d'une attention accrue en ce qui concerne l'évaluation de l'impact environnemental. C'est dans cette optique que s'inscrit également la proposition de la Commission visant à réduire les émissions de polluants atmosphériques par les véhicules utilitaires lourds.

1.2 Le CESE approuve la proposition qu'il juge pertinente, tant du point de vue de son efficacité que du calendrier pour

l'application des exigences environnementales et des délais de mise en œuvre (*lead time*) de l'industrie.

1.3 Le CESE partage l'avis de la Commission lorsqu'elle affirme que le règlement à l'examen constitue une avancée sur la voie d'une harmonisation globale progressive du niveau des émissions.

1.4 Le CESE estime pertinent et particulièrement indiqué l'instrument législatif proposé, à savoir le règlement, qui garantit des délais et des modalités d'application sûrs dans tous les États membres, aspect particulièrement important pour une réglementation à caractère technique.

1.5 Le CESE est pleinement favorable au fait que les réparateurs indépendants aient le droit d'accéder librement aux informations concernant la réparation des véhicules. Il est toutefois préoccupé par le choix que fait la Commission d'utiliser le format normalisé OASIS, prévu pour les voitures, également pour les véhicules commerciaux lourds, pour les raisons exposées ci-après.

1.6 Afin de dissiper ces inquiétudes, le CESE espère que la Commission recherchera ultérieurement des solutions de remplacement qui pourraient apporter les mêmes bénéfices présumés que le système OASIS tout en permettant une mise en œuvre plus simple et moins coûteuse pour les utilisateurs.

1.7 Le CESE tient à réitérer qu'il est opportun, dans le cadre des politiques de la Commission visant à réduire les émissions polluantes, d'encourager l'introduction de véhicules utilisant des carburants alternatifs, qui émettent moins d'oxydes d'azote et de particules, et de garantir la présence, dans le texte du futur règlement, du concept de qualité des carburants.

1.8 Le CESE estime enfin qu'il n'est pas opportun d'insérer l'obligation de mesurer les émissions de CO₂ dans des dispositions qui ne devraient concerner que les émissions polluantes. Le CESE craint en effet que la complexité et la spécificité de ce sujet à fortes implications concurrentielles puissent amorcer un débat de nature à compromettre le calendrier du processus législatif, ce qui retarderait les résultats attendus grâce à ce règlement. Le Comité suggère donc que la question du CO₂ fasse l'objet d'un règlement ad hoc lorsque l'on disposera de données plus fiables que celles disponibles actuellement.

2. Introduction

2.1 Bien qu'elle se soit améliorée au cours des dix dernières années, la qualité de l'air reste un problème sérieux dans l'ensemble de l'Union européenne, surtout dans les zones urbaines et les régions à forte densité de population.

2.2 Même en 2020, l'UE sera encore loin d'avoir atteint les objectifs fixés par le sixième programme d'action pour l'environnement. De toutes les formes de pollution, celle causée par les particules suscite des préoccupations toujours plus grandes parmi la communauté scientifique. La proposition de règlement à l'examen vise à obtenir une amélioration de la qualité de l'air sans avoir d'effets négatifs sur la compétitivité des industries et la libre-circulation des marchandises.

2.3 Comme l'a indiqué M. VERHEUGEN, vice-président de la Commission européenne, la nouvelle norme Euro VI constituera

une avancée en direction d'une harmonisation réglementaire globale du niveau des émissions, dans la mesure où elle prévoit des valeurs limites semblables à celles prévues dans d'autres pays non européens, par exemple les États-Unis d'Amérique.

2.4 En partie d'origine naturelle et en partie produites par des activités humaines, plus particulièrement par les processus de combustion, les poussières qui forment les particules présentent une composition complexe et variée tant du point de vue chimique que de leurs dimensions.

2.5 Il convient de rappeler que, même s'ils sont souvent associés aux pressions anthropiques, les épisodes de pollution aiguë causés par des poussières fines se produisent également loin des zones fortement urbanisées, du fait de phénomènes naturels favorisés par des conditions météorologiques particulières et la morphologie du territoire concerné. En outre, le pourcentage des différentes sources d'émission peut varier considérablement d'une zone à l'autre: l'Agence européenne de l'environnement (AEE) estime que dans l'Europe des Quinze, 26 % de l'ensemble des émissions liées aux activités humaines sont dus au transport routier.

2.6 Cela confirme une fois de plus que le problème des émissions et polluants doit toujours être évalué d'une manière globale et dans le cadre d'une approche intégrée.

2.7 Dans cette optique, le CESE se félicite que la Commission ait élaboré sa proposition dans le contexte du programme «Air pur pour l'Europe» (CAFE⁽¹⁾), qui a fourni la base technique de l'établissement de la stratégie thématique de la qualité de l'air.

2.8 Le CESE apprécie également que la Commission ait adopté «l'approche à deux niveaux» (*split approach*) pour traiter ce sujet. En effet, le règlement proposé définit les principes fondamentaux des nouvelles mesures, lesquelles seront adoptées conformément à la procédure de codécision. Les prescriptions techniques concernant leur mise en œuvre seront quant à elles définies dans un autre règlement qui sera adopté par la Commission assistée du comité de réglementation pour d'adaptation au progrès technique, conformément à la procédure de comitologie.

3. Proposition de la Commission

3.1 La Commission a voulu identifier les mesures nécessaires pour atteindre les niveaux de qualité de l'air préconisés. Euro VI constitue une mesure importante pour réduire les émissions de gaz (comme les oxydes d'azote — NO_x et les hydrocarbures — HC) et de particules.

(¹) CAFE, *Clean Air for Europe*. Ce programme a été lancé par le biais de la communication COM(2001) 245 final et vise à développer une stratégie qui permette d'évaluer les directives sur la qualité de l'air et l'efficacité des programmes en cours dans les États membres, à garantir une surveillance constante de la qualité de l'air, à promouvoir la diffusion des informations au public et à contribuer à la révision et à la mise à jour des limites d'émissions ainsi qu'au développement de nouveaux systèmes de surveillance et de modélisation.

3.2 Le règlement à l'examen s'applique aux véhicules des catégories M₁, M₂, N₁ et N₂, tels que définis à l'annexe II de la directive 2007/46/CE, dont la masse de référence dépasse 2 610 kg, et à tous les véhicules à moteur des catégories M₃ et N₃, tels que définis dans ladite annexe. En revanche, à la demande du constructeur, le règlement ne s'applique pas aux véhicules de catégorie M₁, M₂, N₁, et N₂ ayant une masse de référence inférieure ou égale à 2 840 kg réceptionnés conformément au règlement (CE) n° 715/2007 ⁽²⁾.

3.3 Par rapport au niveau Euro V (obligatoire pour les nouvelles réceptions à partir du 1^{er} octobre 2008), les nouvelles limites d'émissions au tuyau arrière d'échappement proposées (Euro VI) présentent une réduction de 80 % des oxydes d'azote et de 66 % concernant les particules. Le niveau d'émissions autorisé est aligné sur celui prévu aux USA durant la même période. Le règlement prévoit en outre l'introduction, lorsque la méthode de mesure pertinente aura été développée, d'une limite concernant le nombre de particules émises.

3.4 Le règlement proposé établit les limites sur la base des cycles d'essai actuels, mais prévoit l'introduction de cycles harmonisés au niveau mondial (WHDC) lorsque les émissions mesurées sur la base des cycles actuels pourront être mises en corrélation avec les émissions mesurées sur la base des cycles harmonisés.

3.5 Par rapport à la réglementation actuellement en vigueur, le règlement prolonge la vie utile des véhicules en fonction de la durabilité des dispositifs de maîtrise de la pollution et de la conformité de service.

3.6 À cette fin, les définitions de vie utile seront étendues comme suit pour les différentes catégories de véhicules:

- a. 160 000 km ou cinq ans, au premier des deux termes échus, dans le cas des moteurs équipant des véhicules des catégories M₁, N₁ et M₂;
- b. 300 000 km ou six ans, au premier des deux termes échus, dans le cas des moteurs équipant des véhicules des catégories N₂, N₃ ayant une masse maximale techniquement admise ne dépassant pas 16 tonnes et M₃ classe I, classe II et classe A, et classe B ayant une masse maximale techniquement admise ne dépassant pas 7,5 tonnes;
- c. 700 000 km ou sept ans, au premier des deux termes échus, dans le cas des moteurs équipant des véhicules des catégories N₃ ayant une masse maximale techniquement admise dépassant 16 tonnes et M₃ classe III et classe B ayant une masse maximale techniquement admise dépassant 7,5 tonnes.

⁽²⁾ Les véhicules de catégorie N sont ceux dotés d'au moins quatre roues et destinés au transport de marchandises. Ils se subdivisent en trois classes, N₁, N₂ et N₃, en fonction du poids maximum: N₁ < 3 500 kg; N₂ < 12 000 kg; N₃ > 12 000 kg. La classe N₁ est subdivisée en trois sous-classes, dénommées NI, NII et NIII, que l'on identifie toujours en fonction du poids. En revanche, les véhicules de catégorie M sont ceux dotés d'au moins 4 roues et destinés au transport de passagers. Ils se subdivisent en trois classes (M₁, M₂, M₃) en fonction du nombre de places et de leur poids maximum: M₁ < 9 places; M₂ > 9 places et < 5 000 kg; M₃ > 9 places et > 5 000 kg.

3.7 Conformément au règlement à l'examen, la Commission adoptera un règlement d'application, dont les mesures concerneront les éléments suivants:

- émissions au tuyau arrière d'échappement, y compris les cycles d'essai, les émissions hors cycle, le nombre de particules, les émissions au ralenti, l'opacité des fumées, le fonctionnement correct et la régénération des dispositifs de maîtrise de la pollution;
- émissions du carter;
- systèmes de diagnostic embarqués (OBD) et performances en service des dispositifs de maîtrise de la pollution;
- durabilité des dispositifs de maîtrise de la pollution, dispositifs de rechange de maîtrise de la pollution, conformité des moteurs et véhicules en service, conformité de la production et contrôle technique;
- émissions de dioxyde de carbone et consommation de carburant;
- octroi d'extensions d'homologations;
- équipements d'essai;
- carburants de référence;
- mesure de la puissance du moteur;
- dispositions spécifiques pour assurer le fonctionnement correct des mesures de contrôle des NO_x; ces mesures devront garantir que les véhicules, qui ont besoin d'un réactif pour respecter les valeurs limites pour les émissions de NO_x, ne puissent fonctionner sans ce réactif.

3.8 Le règlement prévoit en outre de fournir aux opérateurs indépendants un accès illimité et standardisé aux informations du système de diagnostic embarqué (OBD) et aux informations concernant les réparations et l'entretien des véhicules ⁽³⁾. Se référant à un autre règlement plus détaillé, il établit également que les informations du système de diagnostic embarqué (OBD) et les informations sur la réparation et l'entretien des véhicules devront être communiquées par l'intermédiaire de sites Web sous la forme standardisée mise au point par un comité technique des parties prenantes (le «format OASIS» ⁽⁴⁾).

3.9 Les dates d'application des limites Euro VI fixées par le règlement sont les suivantes:

- 1^{er} avril 2013 pour les nouvelles réceptions
- 1^{er} octobre 2014 pour les nouvelles immatriculations.

⁽³⁾ On entend par «informations concernant les réparations et l'entretien des véhicules» toute information nécessaire pour le diagnostic, l'entretien, l'inspection, la surveillance périodique, la réparation, la reprogrammation ou la réinitialisation du véhicule et que les constructeurs fournissent pour leurs concessionnaires et réparateurs officiels, notamment toutes les modifications ultérieures et les suppléments à cette information.

⁽⁴⁾ OASIS — Organization for the Advancement of Structured Information Standards.

4. Observations générales

4.1 Au cours de la dernière décennie, la qualité de l'air s'est améliorée malgré l'augmentation du nombre de véhicules à moteur mis en circulation. Toutefois, dans l'ensemble de l'UE, le problème de la pollution atmosphérique est encore très loin d'être résolu, surtout dans les zones urbaines et les régions à forte densité de population. Aussi le CESE accueille-t-il favorablement la proposition de la Commission qui vise à établir des règles harmonisées en matière de construction de véhicules à moteur en vue d'assurer le fonctionnement du marché intérieur tout en offrant un niveau élevé de protection de l'environnement.

4.2 Les limites d'émission Euro IV pour les camions et les bus sont en vigueur depuis le 9 novembre 2006 et les limites d'émission Euro V s'appliqueront à partir du 1^{er} octobre 2008 pour les nouvelles réceptions. Aussi le CESE considère-t-il que les dates proposées pour l'application du nouveau règlement sont appropriées.

4.3 La proposition ne relevant pas de la compétence exclusive de la Communauté, le CESE appuie le recours au principe de subsidiarité. Il partage néanmoins le point de vue de la Commission qui, soucieuse d'éviter l'apparition d'obstacles au marché unique et consciente des implications transfrontalières de la pollution de l'air, considère que les objectifs de la proposition ne peuvent être réalisés de façon suffisante par des actions des États membres et que des mesures contraignantes sont nécessaires à l'échelle européenne.

4.4 Le CESE approuve par ailleurs l'instrument législatif proposé, à savoir le règlement, qui garantit des délais et des modalités d'application sûrs dans tous les États membres, aspect particulièrement important pour une réglementation à caractère technique.

4.5 Le CESE se rallie aux affirmations figurant au point 5 de l'introduction de la proposition de règlement, selon lesquelles «la réalisation des objectifs de l'Union européenne en termes de qualité de l'air exige des efforts continus de réduction des émissions des véhicules. C'est pourquoi l'industrie devrait être clairement informée des futures valeurs limites d'émission», ainsi qu'à celles du point 6, selon lequel «la définition, à un stade précoce, de valeurs limites pour la réduction des émissions d'oxyde d'azote devrait assurer aux constructeurs automobiles une sécurité dans la programmation à long terme et à l'échelle européenne».

4.6 Le CESE approuve en outre la Commission lorsqu'elle rappelle qu'en fixant des normes pour les émissions, il importe de prendre en compte d'une part les implications pour la compétitivité des marchés et des constructeurs ainsi que les coûts directs et indirects imposés aux entreprises et, d'autre part, les avantages en termes de stimulation de l'innovation, d'amélioration de la qualité de l'air, de réduction des frais de santé et d'espérance de vie accrue.

4.7 Le CESE est pleinement favorable au fait que les réparateurs indépendants aient le droit d'accéder librement aux informations concernant la réparation des véhicules. Il est toutefois très préoccupé par le choix que fait la Commission d'utiliser le

format normalisé OASIS, prévu pour les voitures, également pour les véhicules commerciaux lourds.

4.7.1 En effet, les véhicules de très grande série sont exclus du règlement, qui s'applique aux véhicules commerciaux d'une masse supérieure à 2 610 kg. Les véhicules commerciaux présentent un nombre très élevé de versions et de variantes, ce qui rend problématique et très coûteuse toute tentative de normalisation des informations par rapport à l'avantage réel qui en découlerait, compte tenu également du fait que les entreprises de réparation des véhicules lourds sont peu nombreuses et hautement spécialisées dans des marques spécifiques. Appliquer le système OASIS aux entreprises de réparation de véhicules commerciaux lourds, lesquelles sont presque toutes des PME, reviendrait à leur imposer des charges financières et organisationnelles considérables en vue de l'installation et de la gestion du nouveau système: ces charges apparaîtraient disproportionnées par rapport au bénéfice obtenu pour les utilisateurs du système lui-même.

4.7.2 À la lumière de ce qui précède, le CESE préconise donc que la Commission procède à une analyse d'impact afin d'évaluer les coûts/avantages de l'utilisation du système OASIS par rapport à d'autres solutions possibles, plus simples et moins coûteuses.

4.8 Comme il l'a souligné par le passé en relation avec d'autres propositions présentées par la Commission, le CESE réitère qu'il est opportun d'encourager l'introduction de véhicules utilisant des carburants alternatifs, qui émettent moins d'oxydes d'azote et de particules. Il convient par conséquent de la nécessité d'établir des valeurs limites pour les hydrocarbures, les hydrocarbures non méthaniques et le méthane.

4.9 Le CESE espère que la Commission adoptera dès que possible des cycles de conduite harmonisés à l'échelle mondiale dans les procédures d'essai qui constituent la base du règlement sur la réception communautaire.

4.10 Le règlement prévoit la mesure de la consommation de carburant et des émissions CO₂ et s'écarte dès lors dans une certaine mesure de son objectif déclaré, c'est-à-dire la réduction des polluants atmosphériques.

4.10.1 Les données utilisées pour effectuer ces mesures seraient celles obtenues dans le cadre d'essais du moteur au banc (freiné), lesquelles ne sont en réalité pas représentatives des mesures sur véhicule. En effet, il est notoire que l'efficacité énergétique du véhicule dépend de différents aspects, le moteur n'étant qu'un élément important parmi d'autres (transmission, aérodynamique, résistance au roulement, organes auxiliaires, etc.). On peut trouver un même type de moteur sur des véhicules dont les caractéristiques et l'utilisation sont très différentes (TIR, fonctionnement, bus urbain, etc.).

4.10.2 Ce n'est donc pas un hasard, et le CESE tient à le rappeler ici, si la Commission avait prévu d'inclure les véhicules commerciaux de type N₁ dans sa communication sur la stratégie de réduction des émissions de CO₂ [COM(2007) 19 final], idée qui a été abandonnée par la suite dans la proposition de règlement correspondante [COM(2007) 856 final] en raison de la spécificité du sujet et de l'inadéquation des données disponibles.

4.10.3 Le CESE rappelle en outre qu'en ce qui concerne les véhicules commerciaux, la réduction de la consommation de carburant (proportionnelle aux émissions de CO₂) est une exigence importante du marché, dans la mesure où le carburant représente souvent le poste le plus élevé du coût opérationnel du transport. C'est donc la concurrence qui incite les constructeurs de véhicules à offrir les solutions les plus avancées en termes de consommation et, partant, d'émissions de dioxyde de carbone.

4.10.4 S'agissant de la mesure des émissions de CO₂, le CESE souligne un autre élément important, à savoir que si on utilisait les données relatives à la consommation et au CO₂ mesurées uniquement sur la base du moteur pour mettre en place d'éventuels incitants ou taxes, cela pourrait provoquer des distorsions irrationnelles du marché.

4.10.5 À la lumière de ce qui précède, le CESE confirme qu'il juge opportun de légiférer également au plus vite en ce qui concerne les émissions de CO₂ des véhicules lourds, mais estime plus approprié d'aborder et d'approfondir ce thème de manière distincte, en rédigeant une proposition spécifique, notamment afin de ne pas risquer de lancer un débat conflictuel qui pourrait retarder l'adoption du règlement actuellement à l'examen.

4.11 Compte tenu des réticences du marché vis-à-vis de l'achat de véhicules moins polluants en raison de leur prix inévitablement plus élevé, le CESE est favorable à la possibilité de prévoir des incitants financiers à l'achat et juge opportun que les États membres aient la faculté d'accélérer, au moyen de différents types d'incitations, la mise sur le marché de véhicules qui satisfont aux exigences définies au niveau communautaire.

4.12 Le CESE ne peut que soutenir la proposition selon laquelle il revient aux États membres de fixer des règles en ce qui concerne les pénalités applicables en cas d'infraction au règlement à l'examen et de veiller à ce qu'elles soient efficaces, proportionnées et dissuasives.

4.13 Le CESE considère que les dates de mise en œuvre proposées par la Commission (1^{er} avril 2013 pour les nouvelles réceptions et 1^{er} octobre 2014 pour les nouvelles immatriculations) sont appropriées. En effet, cinq ans de stabilité entre un niveau d'émissions et le niveau suivant suffisent pour permettre à l'industrie de bénéficier d'un retour sur les investissements consentis dans le but de mettre les nouvelles solutions sur le marché.

4.14 Le CESE se rallie à la proposition de la Commission qui préconise de ne pas appliquer le règlement, à la demande des constructeurs, aux véhicules de catégorie M₁, M₂, N₁, et N₂ ayant

une masse de référence inférieure ou égale à 2 840 kg et réceptionnés conformément au règlement (CE) n° 715/2007. En d'autres termes, le CESE est favorable au fait que la réception des véhicules dont le poids se situe à la limite bénéficie d'une certaine flexibilité, dans le but de pouvoir répondre de manière plus efficace aux différentes exigences des clients, notamment concernant le compromis consommation/parcours/émissions polluantes.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE approuve les limites d'émission proposées. Il s'agit des limites du scénario A ⁽⁵⁾ étudié par la Commission et accueilli favorablement par la majorité des acteurs concernés ayant participé à la consultation.

5.2 Le CESE estime cependant devoir mettre à nouveau l'accent sur le problème du rapport inversé entre les émissions de NO_x et celles de CO₂. La réduction de ces deux types d'émissions constituant un objectif environnemental important, il est fondamental de contrôler la limite des oxydes d'azote afin de ne pas favoriser l'augmentation des émissions de dioxyde de carbone. En effet, la réduction espérée des émissions de NO_x entraînera une augmentation de 2 à 3 % des émissions de CO₂. La Commission, sur la base d'une étude réalisée aux États-Unis en 2001, estime qu'au moment de la mise en œuvre du règlement, l'augmentation prévue aujourd'hui aura au contraire été annulée grâce aux progrès technologiques dans le domaine des moteurs. Le CESE se permet cependant de suggérer la mise à jour de l'étude en question afin de disposer de données plus sûres quant aux conséquences des limites de NO_x proposées sur la consommation de carburant et, partant, sur la production de CO₂.

5.3 Comme nous l'avons dit, le CESE se félicite de l'approche à deux niveaux qui limite le processus de codécision aux aspects d'une importance politique majeure et réserve les mesures d'application et les détails techniques à la procédure de comitologie.

5.4 Il souligne toutefois qu'un grand nombre des mesures confiées au comité de réglementation (OBD, nombre des particules, systèmes de persuasion du conducteur en cas d'utilisation d'un réactif, etc.) sont d'une grande complexité et ont un impact considérable sur la technologie du véhicule. Aussi le CESE recommande-t-il que l'ensemble de ces aspects soit mis en œuvre en même temps que les limites Euro VI et que, par analogie à ce que prévoit le règlement à l'examen, un délai approprié soit garanti entre entrée en vigueur et application, afin de donner au monde industriel le temps nécessaire pour procéder aux développements requis.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ Analyse d'impact § 6.6.2: Euro VI emission limit value sub-options.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux dispositifs de protection en cas de renversement de tracteurs agricoles ou forestiers à roues (essais statiques)» (Version codifiée)

COM(2008) 25 final — 2008/0008 (COD)

(2008/C 211/04)

En date du 7 mars 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 relative aux dispositifs de protection en cas de renversement de tracteurs agricoles ou forestiers à roues (essais statiques)» (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 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), a décidé par 143 voix pour et 6 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers une politique commune de l'énergie»

(2008/C 211/05)

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:

«Vers une politique commune de l'énergie».

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 4 avril 2008 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 23 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 173 voix pour et 13 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

nécessaire pour obtenir une réelle influence politique dans les négociations internationales.

1.1 La question de l'approvisionnement énergétique, de la diversification des sources d'énergie, du développement de sources d'énergies renouvelables sera l'une des questions fondamentales pour le devenir de l'Europe et l'équilibre du monde et la lutte contre le changement climatique.

1.3 Il prend acte avec satisfaction de l'introduction d'un titre XXVI consacré à l'énergie dans le projet de traité de Lisbonne, qui renforcera le fondement juridique de l'action de l'Union européenne en ce domaine.

1.2 Le CESE considère que le cadre de l'Union européenne est un cadre approprié pour peser dans la confrontation mondiale née de la course aux ressources énergétiques et juguler le changement climatique, car il permet d'avoir la taille critique

1.4 Le CESE souligne l'importance cruciale de la recherche et du développement dans le domaine de la durabilité énergétique et environnementale et souligne combien il est important de

procéder à une bonne allocation des ressources. Il convient d'étudier avec discernement la promotion de sources d'énergies et de technologies permettant de réduire leur consommation et les émissions, dont on peut raisonnablement penser qu'elles n'atteindront pas l'équilibre économique, afin de ne pas gaspiller les fonds publics par des subventions à des technologies sans avenir. Il convient au contraire de consacrer les ressources pour la recherche sur des techniques dont la communauté scientifique estime qu'elles ont un avenir prometteur. Par exemple, les techniques permettant de minimiser ou de capter les émissions de gaz à effet de serre, l'efficacité énergétique, le charbon propre, les véhicules électriques ou fonctionnant à d'autres énergies alternatives, la pile à combustible, l'énergie solaire, l'efficacité énergétique de la valorisation des déchets, la fusion nucléaire, l'appauvrissement des déchets nucléaires, etc.

1.5 Il insiste également sur l'importance de l'efficacité énergétique des équipements et des bâtiments.

1.6 Il considère nécessaire de mettre en place, sur le plan européen, une véritable politique d'achat afin de faire face aux pressions de producteurs qui sont parfois fortement organisés, et recommande une coordination européenne des politiques de l'énergie et des positions au sein des instances internationales telles l'OMC, l'ONU, l'OTAN, l'OCDE.

1.7 Il souligne l'importance de la diversification des sources d'approvisionnement et recommande une attitude constructive mais prudente en ce qui concerne des partenariats avec la Russie et les républiques du Caucase et d'Asie centrale.

1.8 Il insiste sur le fait qu'il serait opportun d'examiner la possibilité d'une relance des programmes d'énergie nucléaire dans les pays où il existe un consensus sur ce sujet et d'accroître la recherche dans le domaine du retraitement des déchets. Il encourage aussi le développement de la recherche sur la fusion nucléaire dans le 7^e programme cadre de recherche d'Euratom et au travers de l'initiative ITER.

1.9 Il considère qu'il est nécessaire de renforcer la coopération et la coordination en matière de politique de l'énergie, de représentation et d'action dans les instances internationales, de développer la politique de voisinage dans le domaine de l'énergie et d'envisager l'éventualité, dans le temps, de la mise en place d'une politique commune de l'énergie s'appuyant éventuellement sur des institutions propres. Il considère que l'essor commercial des énergies renouvelables dans tous les États membres démontre l'intérêt des citoyens pour celles-ci. Cette situation coïncidant avec la nouveauté de la politique commune de l'énergie définie dans le traité de Lisbonne peut constituer une opportunité stratégique pour son acceptation et son développement.

2. Introduction: les raisons d'être d'une politique européenne de l'énergie

2.1 Une situation géostratégique difficile

2.1.1 L'Agence internationale de l'Énergie prévoit une hausse de demande énergétique mondiale de 55 % d'ici à 2030.

2.1.2 L'Union européenne est elle-même largement dépendante en combustibles solides fossiles, en produits pétroliers et en gaz naturel et cette dépendance devrait encore s'accroître dans les années à venir. Dépendante à 80 % des combustibles fossiles, les importations énergétiques de l'Union devraient passer de 50 à 70 % d'ici à 2030.

2.1.3 Les ressources pétrolifères prouvées devraient diminuer à partir de 2050, cependant d'autres ressources non exploitées aujourd'hui deviendront économiquement exploitables dans le futur en raison de la demande croissante et des progrès des techniques.

2.1.4 La transition vers d'autres énergies est inévitable, mais elle sera difficile. Cependant le monde a déjà connu une fois de telles mutations, notamment au 19^e siècle lorsque l'on est passé de combustibles issus de la biomasse (essentiellement le bois) au charbon, puis au pétrole. Mais aujourd'hui, nous ne disposons pas encore des moyens d'exploiter les énergies renouvelables de façons suffisantes pour connaître un déplacement comparable à celui que nous avons connu au 19^e siècle.

2.1.5 Les difficultés tiennent à de nombreux facteurs: la densité énergétique, les surfaces nécessaires pour produire des biocarburants (au détriment d'autres activités notamment agricoles), le caractère intermittent et difficilement prévisible des flux (vent, énergie solaire, marées), qui nécessitent de concevoir avec soin des capacités de stockage, la distribution géographique des sources d'énergies renouvelables. Quant à l'énergie nucléaire, en supposant que l'on se lance dans une politique très ambitieuse de renouvellement et de création de centrales, l'industrie nucléaire mondiale ne serait pas en capacité de répondre à la demande.

2.1.6 L'Europe quant à elle se caractérise par une situation de grande dépendance énergétique. Elle importe actuellement 50 % de ses besoins en énergie et cette dépendance devrait atteindre 70 % d'ici à 2030. Ainsi l'Europe serait dépendante à 90 % pour le pétrole et 70 % pour le gaz!

2.1.7 En mars 2006, le Conseil européen avait dressé un état des lieux préoccupant, caractérisé par:

- la situation difficile des marchés de gaz et du pétrole,
- la dépendance croissante de l'Union européenne,
- la hausse et la volatilité des prix de l'énergie, qui se sont encore accrues depuis,
- la croissance de la demande mondiale d'énergie,
- les risques en matière de sécurité d'approvisionnement,
- les menaces liées aux changements climatiques,
- la lenteur des progrès réalisés en matière d'efficacité énergétique et d'utilisation des énergies renouvelables,
- la nécessité d'accroître la transparence sur les marchés de l'énergie et de poursuivre l'intégration et l'interconnexion des marchés énergétiques nationaux dans le contexte de la libéralisation de marché de l'énergie,

— la coordination limitée entre les actions de l'énergie alors que de lourds investissements sont nécessaires dans les infrastructures énergétiques.

Ce constat préoccupant a inspiré les propositions contenues dans le nouveau paquet énergie qui est, en quelque sorte, une réponse aux défis à relever.

2.1.8 Les dirigeants européens doivent ainsi faire face à un double problème: d'une part la raréfaction des ressources traditionnelles primaires, d'autre part la localisation géographique problématique des ressources, la majeure partie se situant dans des pays politiquement instables qui pourraient se servir de leurs ressources comme moyen de pression à l'encontre des pays dépendants, comme cela a déjà été le cas.

2.2 L'Union européenne constitue-t-elle un cadre approprié?

2.2.1 Chaque État membre de l'Union européenne est concerné, mais, à l'évidence, les actions individuelles dispersées sont facteur de faiblesse face à des producteurs souvent organisés.

2.2.2 Les États membres ont donc intérêt à faire bloc et à utiliser l'Union européenne comme instrument d'efficacité pour construire une politique commune de l'énergie ayant pour fondement et objectif une consommation mieux maîtrisée et une diversification des sources d'approvisionnement.

2.2.3 L'Union européenne possède la dimension appropriée et dispose d'instruments institutionnels. Elle est à même de développer des politiques transnationales, de coordonner les politiques nationales, de faire naître une plus grande cohésion européenne en matière d'énergie et enfin de développer une politique de l'énergie à l'égard des pays tiers.

2.2.4 Ajoutons enfin, qu'après le rejet du projet de traité portant constitution pour l'Europe et dans la dynamique du traité de Lisbonne, une politique européenne de l'énergie pourrait tout à la fois créer une nouvelle dynamique rassembleuse et apporter la preuve de l'utilité concrète de l'Union européenne.

2.3 Un cadre juridique qui devrait évoluer

2.3.1 Aujourd'hui, l'Union européenne n'a pas de compétences propres dans le domaine de l'énergie. En créer une est une des innovations importantes du projet de traité de Lisbonne.

2.3.2 Il est vrai qu'au moment de la création de la Communauté économique européenne, l'Euratom d'une part et la CECA d'autre part traitaient d'une partie importante des questions énergétiques de l'époque.

2.3.3 Est-ce à dire toutefois que l'Union européenne s'est abstenue de toute action en matière d'énergie.

2.3.4 Certes non, d'une part sur le fondement de l'article 308 CE elle a développé une réelle politique énergétique, d'autre part elle a développé, sur le fondement de l'article 154 du traité CE, une politique en matière de réseaux transeuropéens d'énergie (cf. décision n° 1364/2006/CE). Enfin les règles du marché intérieur et de la concurrence ont bien sûr connues une application pour le marché de l'énergie (directive 2003/55/CE sur l'ouverture du marché du gaz, directive 2003/54/CE pour l'électricité, directive 90/377/CEE modifiée par la directive 93/87/CEE sur la transpa-

rence des prix du gaz et de l'électricité). Les premiers effets de cette ouverture des marchés et de la fin des monopoles publics ont parfois soulevé des inquiétudes quand au niveau des prix de l'énergie, mais, à la vérité, l'accroissement des prix qui a parfois été constaté, résulte avant tout de l'accroissement de la demande mondiale pour des ressources limitées et parfois vouées à disparition.

2.3.5 À cela, il convient d'ajouter les textes de la Commission relevant non de la proposition législative à proprement parler mais plutôt de la «loi douce»: Livre vert pour une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement (28 novembre 2000), Communication «vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique» (26 juin 2002), Livre vert «l'efficacité énergétique ou comment consommer mieux avec moins», plan d'action pour la période 2007-2012 (19 octobre 2006), Communication sur le Fonds mondial pour la promotion énergétique et des énergies renouvelables (6 octobre 2006).

2.3.6 Ainsi, l'Union européenne a beaucoup réfléchi sur les questions énergétiques mais son action reposait toutefois sur une base juridique un peu incertaine, l'article 308 CE, dit clause de flexibilité, qui dispose: «si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur la proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées». Elle a également abordé la question de façon indirecte en utilisant notamment les règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et à l'environnement. La démarche était, au moins en apparence, plus technique et juridique que politique.

2.3.7 C'est précisément pourquoi, devant l'importance majeure prise par la question énergétique, tant pour la vie quotidienne des européens que pour la vie économique ou la stabilité du monde, le projet de traité de Lisbonne comporte un article 176 consacré à l'énergie qui définit les objectifs de l'Union dans le domaine énergétique «en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement» et «dans un esprit de solidarité entre les États membres».

2.3.8 La politique européenne de l'énergie visera, aux termes du futur traité:

- à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie,
- à assurer la sécurité d'approvisionnement,
- à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables,
- à promouvoir l'interconnexion des réseaux.

2.3.9 Cette politique relèvera d'une compétence partagée où la règle devrait être la majorité qualifiée hormis pour les questions fiscales qui demeurent sous la règle de l'unanimité. Toutefois, le deuxième alinéa de l'article 176 A, point 2 précise que «le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique» n'est pas affecté par les mesures prises pour atteindre les objectifs définis par ce nouvel article en son premier paragraphe.

2.3.10 L'Union européenne disposera donc d'une compétence, premier outil nécessaire pour une action plus forte et plus concrète. Cet outil sera-t-il suffisant ou faut-il aller plus loin sur le plan institutionnel? Mais avant de concevoir l'outil, il convient de définir les politiques et celles-ci peuvent évoluer, en la matière, sous l'influence conjuguée des contraintes extérieures et de l'évolution des services et des techniques.

3. Quelles politiques?

3.1 Les politiques européennes de l'énergie ont, jusqu'à présent, été sous tendues par des impératifs économiques et/ou de développement durable: volonté de libéraliser les marchés de l'énergie avec les directives et la politique relative aux industries de réseaux, politique visant à favoriser l'efficacité énergétique, politique visant à promouvoir et développer les énergies renouvelables, lutte contre les émissions de CO₂, ...

3.2 D'une certaine façon, l'Union européenne ne possédant pas, jusqu'à présent, de compétence propre en matière d'énergie, a abordé la question de façon un peu indirecte, en utilisant notamment les règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et à l'environnement. La démarche était, au moins en apparence, plus technique et juridique que politique.

3.3 Ceci ne l'a pas empêché d'avoir, on l'a vu, une activité législative et doctrinale importante sur le plan de l'énergie. Elle vient d'ailleurs de publier (19.9.2007) une série de propositions de législatives modifiant les textes actuels (modification du règlement sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité, règlement instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, modification du règlement concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport du gaz naturel, modification des directives concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz et de l'électricité).

3.4 Si le traité de Lisbonne est ratifié en l'état, elle pourra se confronter à cette question politique majeure de façon plus claire et plus directe. Mais la compétence juridique ne lève pas en elle-même toutes les difficultés politiques, économiques et sociales. Chacun sait qu'il existe des options nationales très diverses, notamment à propos de l'énergie nucléaire. Depuis le sommet européen informel d'Hampton Court, le Conseil européen a défini les fondements d'une véritable politique européenne de l'énergie que traduit le nouveau paquet énergie élaboré à la fois par la DG énergie et la DG environnement.

3.5 On l'a vu, l'Union européenne a voulu d'abord utiliser les mécanismes du marché, souhaitant créer un marché concurrentiel supposé plus efficace et parvenir, grâce aux réseaux transeuropéens d'énergie, à un marché interconnecté.

3.6 Elle a voulu également promouvoir l'efficacité énergétique, notamment dans les secteurs les plus consommateurs: le chauffage et la climatisation des bâtiments, les industries manufacturières, les transports.

3.7 On sait que l'objectif ambitieux du plan d'action pour la période 2007-2012 (octobre 2006) est de parvenir à économiser 20 % de la consommation annuelle d'énergie d'ici à 2020, soit une économie d'environ 1,5 % par an d'intensité énergétique jusque'en 2020.

3.8 Elle a également beaucoup insisté sur la nécessité de développer les énergies renouvelables: l'énergie Ici encore l'objectif de l'Union européenne est très ambitieux puisqu'il s'agit d'atteindre 20 % de la quantité totale d'énergie consommée d'ici à 2020, un objectif obligatoire minimal de 10 % de biocarburants devrait en outre être fixé (feuille de route pour les énergies renouvelables du 10 janvier 2007).

3.9 Or, ces énergies ont pour l'instant bien des handicaps par rapport aux énergies fossiles: densité énergétique moindre, occupation de l'espace (champs photovoltaïques par exemple), intermittence de la production et bien sûr coût des technologies en question. Ce qui veut dire que même si ces désavantages en coût relatif sont en diminution constante, le glissement vers ces technologies devrait être progressif et long, à moins qu'elles bénéficient d'un soutien politique et financier nettement plus significatif et que toutes les sources d'énergie nouvelles nécessitent des études d'impact sérieuses (cf. OECD observer décembre 2006 n° 258/259 «21st century energy: some sobering thoughts par Vaclav Smil»).

3.10 Dans le domaine de l'énergie utilisable pour les transports, la Commission s'est intéressée tout particulièrement à la promotion des biocarburants, ainsi qu'aux piles à combustible et à l'hydrogène. L'ampleur qu'il est envisagé de donner au développement des biocarburants soulève cependant certains problèmes. En effet les piles à combustible sont des convertisseurs d'énergie très efficaces qui permettent de réduire de façon notable la production de gaz à effet de serre et de polluants. Toutefois, il est peu probable que ces technologies acquièrent une viabilité commerciale rapide.

3.11 C'est la raison pour laquelle, s'inscrivant dans le 7^e programme-cadre pour la recherche et une initiative technique conjointe visant à créer des partenariats public/privé, la Commission a proposé un règlement portant création d'une entreprise commune piles à combustible et hydrogène (COM (2007) 571 final, dans le but de mettre en œuvre un programme d'activités de recherche, de développement technologique et de démonstration dans le domaine des piles à combustible et de l'hydrogène.

3.12 Afin de permettre un développement du marché des véhicules à moteur fonctionnant à l'hydrogène, elle a également proposé un règlement concernant l'homologation de ces véhicules (COM(2007) 593 final), afin que les normes ne varient pas d'un État membre à l'autre, ce qui ne pourrait que faire obstacle à la diffusion de cette technologie.

4. Ces orientations sont nécessaires, sont-elles suffisantes?

4.1 La demande en énergies d'origine fossile restera importante et vitale. Dès lors la réflexion devra inévitablement porter sur ce fait incontournable et il faut demeurer réaliste en matière d'énergies renouvelables.

4.2 À cet égard, il est nécessaire que les États membres de l'Union européenne mettent en place une politique concertée à l'égard des pays producteurs des combustibles fossiles dans «l'esprit de solidarité» affirmé par le traité de Lisbonne. Une politique d'achat serait également très utile mais relève principalement des multinationales du secteur pétrolier.

4.3 Le marché du pétrole est organisé de façon officielle par l'OPEP. Dans ces conditions, les 27 États membres regroupés pèseraient à l'évidence plus que chacun pris séparément et cela d'autant plus qu'ils font partie des pays industrialisés les plus développés et donc fort consommateurs d'énergie. Il faut se souvenir que l'Union européenne représente un marché intégré de près d'un demi-milliard de consommateurs.

4.4 Un tel bloc d'achat peut disposer d'une réelle force politique en face du cartel des producteurs de pétrole, la situation étant différente pour le gaz où ce phénomène de cartellisation n'existe pas.

4.5 En matière de sécurité d'approvisionnement, la diversification est une nécessité. À cet égard, il est nécessaire de traiter la Russie, grande nation européenne, au moins aussi bien que l'OPEP. De la même façon, il conviendrait de réfléchir à la mise en place d'une politique d'approvisionnement avec les républiques caucasiennes et d'Asie centrale.

4.6 Toujours dans le domaine des énergies fossiles, il serait hautement souhaitable de construire des filières alternatives, notamment à partir du charbon. La recherche sur le «charbon propre» fait des progrès considérables et doit s'accélérer davantage encore si l'on veut éviter qu'un nouvel essor charbonnier n'aggrave encore le réchauffement planétaire. Un grand plan européen de recherche et développement dans ce domaine devrait être développé et cela d'autant plus que l'Europe demeure un continent riche en charbon et que cette ressource est nettement moins onéreuse que le pétrole sur le marché mondial. Il demeure que les modes d'extraction du charbon restent une question hautement sensible. Chacun connaît les conditions difficiles et parfois dangereuses du métier de mineur. Une attention toute particulière doit donc être portée aux conditions de travail, à la sécurité et à la santé au travail dans ce secteur.

4.7 Les pneumatiques usagés des véhicules pourraient également être utilisés comme ressource renouvelable à condition de bien capter les émissions dues à leur combustion. Des centrales électriques alimentées par des pneumatiques sont déjà opérationnelles depuis de nombreuses décennies dans divers pays.

4.8 Les techniques de stockage du CO₂ progressent mais restent encore coûteuses, difficiles et comportent des risques de fuites, par exemple en cas de fissures dans la roche ou de secousse tellurique, ainsi que de pollution des nappes phréatiques profondes. Des avis en cours du CESE traiteront en détail de ces questions.

4.9 En dehors des combustibles fossiles il existe une ressource locale abondante, trop abondante: les déchets. Ce sont milliards de tonnes qui sont produits dans l'Union européenne. Pour des raisons de «pureté écologique» la valorisation énergétique de cette inépuisable ressource est mal considérée. En ce domaine aussi, il conviendrait d'encourager la recherche et le développement pour parvenir à la meilleure efficacité énergétique tout en réduisant au maximum les émissions.

4.10 Il conviendrait de faire évoluer la législation et la jurisprudence sur ce point, puisque la valorisation énergétique n'est pas reconnue en tant que telle. Une évolution favorable a toutefois été amorcée dans la proposition révisée de directive cadre sur les déchets en discussion au Parlement européen.

4.11 Enfin la question de l'énergie nucléaire sera inévitablement posée. Il sera difficile d'atteindre une réduction de 20 % des gaz à effet de serre d'ici à 2020, sans s'interroger sur la question d'une relance des programmes de centrales nucléaires de nouvelle génération dans les États membres qui ont décidé d'utiliser ce type d'énergie. Les autres États membres devraient améliorer leurs politiques en matière d'énergies renouvelables.

4.12 Certes nous connaissons les grands défis de sûreté, de sécurité et de gestion des déchets que soulève le développement de cette filière. Mais pouvons-nous sérieusement en faire l'économie?

4.13 Le choix des sources d'énergie soulève des polémiques, mais aucune n'atteint le niveau de la polémique entre «pro» et «anti» énergie nucléaire. La réalité est qu'il existe une véritable fracture européenne nucléaire, la solution appropriée semble dès lors de laisser aux États membres le soin de décider s'ils souhaitent utiliser ou non cette source d'énergie.

4.14 L'Europe dispose d'un outil efficace avec l'Euratom. Il doit lui servir pour maintenir son avance technique, assurer sa compétitivité, réduire la dépendance énergétique et accroître les efforts et la coopération internationale pour la sécurité, la sûreté et la non-prolifération. On pourrait également songer à lui donner de nouvelles orientations.

4.15 Un des enjeux majeurs est la recherche sur la fusion. Le septième programme cadre de recherche pour l'Euratom est doté d'environ 2,75 milliards d'euros dont près des deux tiers sont consacrés à la recherche en faveur de l'énergie de fusion. Cette priorité doit être encouragée et maintenue car la maîtrise de cette technologie aiderait grandement à faciliter la gestion des déchets en réduisant considérablement leur durée de vie. Le lancement d'ITER sur le territoire de l'Union européenne est un événement porteur.

4.16 En matière de propulsion des véhicules, l'Union européenne devrait s'intéresser aux voitures hybrides, à énergie solaire, à la pile à combustible et à la propulsion par air comprimé. Là encore la recherche et le développement progresse et un ingénieur français a un mis au point un véhicule très économique, pouvant atteindre la vitesse de 150 km/heure par la propulsion à air comprimé, dont la production devrait débuter dans les prochains mois. La célèbre firme indienne Tata en a acheté les droits pour l'Inde.

4.17 Dans ce contexte, le Comité rappelle ses recommandations antérieures concernant la problématique des ressources énergétiques de l'Union européenne, qui fondent et renforcent la position défendue dans le présent avis.

5. Quels instruments?

5.1 Définir des politiques, choisir des priorités sont des éléments essentiels encore faut-il les instruments politiques et juridiques pour les mettre en œuvre. À cet égard les dispositions du traité de Lisbonne, s'il est ratifié, seront-elles suffisantes ou faudra-t-il aller plus loin?

5.2 Proclamer la nécessité d'un esprit de solidarité entre les États membres dans le domaine de l'énergie est certes une excellente chose et la définition de quatre axes pour cette politique est une novation dont on ne peut que se féliciter, même si les axes ne sont pas très novateurs.

5.3 Mais il est permis de penser que la gravité des enjeux énergétiques mondiaux mériterait plus.

5.4 Le traité de Lisbonne n'a-t-il pas été trop timide même s'il est probable qu'une politique commune de l'énergie soutenue par un cadre institutionnel spécifique, à l'image de ce qu'avait été la CECA et de ce qu'est l'Euratom n'est pas encore possible aujourd'hui?

5.5 Dans la course mondiale à l'énergie, les compétiteurs ont des dimensions continentales. Le cadre communautaire donne plus de poids, mais la création d'une autorité spécifique, chargée notamment de la «diplomatie» énergétique, de la politique d'achat, de la définition et du financement de programmes cadres de recherche et de développement serait probablement de

nature à faire de l'Europe un acteur majeur pesant dans le grand jeu énergétique mondial, ce que, pris séparément, les États membres ne peuvent faire.

5.6 Aujourd'hui, la situation se caractérise par une grande diversité des approches nationales, sans doute due au fait qu'après le premier choc pétrolier de 1973, chacun avait voulu assurer sa propre sécurité d'approvisionnement énergétique. Les exemples de cette dispersion des efforts et des différences d'approches sont nombreux.

5.7 Pour éviter une éventuelle cacophonie qui conduirait à un effacement de l'Europe il est nécessaire de concevoir une grande politique européenne de l'énergie, étroitement intégrée avec la politique en matière de changement climatique où l'Europe tente d'affirmer sa position de chef de file dans le cadre des négociations internationales. Celle-ci devrait commencer par une coordination forte au sein des instances internationales telles l'OMC, l'ONU, l'OTAN, l'OCDE dès que les questions énergétiques sont soulevées. Elle devrait s'accompagner d'une coordination des politiques énergétiques et notamment de la mise en place d'une vraie politique d'achat ainsi que d'une politique d'interconnexion des réseaux volontariste et non plus seulement empirique. Enfin, le moment venu, cette politique de coordination, de concertation et de projets communs pourrait s'appuyer sur des institutions spécifiques afin d'aider l'Europe à relever le défi énergétique. En aurons-nous l'audace?

Bruxelles, le 23 avril 2008.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant, qui a recueilli au moins un quart des voix, a été rejeté au cours du débat:

Paragraphe 4.11

Modifier comme suit:

~~«Enfin la question de l'énergie nucléaire sera inévitablement posée; il appartient aux États membres d'y répondre en toute souveraineté. On ne peut vouloir atteindre une réduction de 20 % des gaz à effet de serre d'ici à 2020, sans s'interroger sur la question d'une relance des programmes de centrales nucléaires de nouvelle génération.»~~

Exposé des motifs

La République fédérale d'Allemagne, où une dizaine de centrales nucléaires sont encore en activité à l'heure actuelle, a élaboré un programme visant à diminuer de 40 % ses émissions de CO₂ tout en sortant dans le même temps du nucléaire. Le rapporteur (et le CESE) mettra(en)t-il(s) en doute le sérieux de ce programme?

Résultat du vote

Voix pour: 46 Voix contre: 103 Abstentions: 27

Avis du Comité économique et social européen sur les

- «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité**»
- «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel**»
- «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie**»
- «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité**»
- «**Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel**»

COM(2007) 528 final — 2007/0195 (COD)

COM(2007) 529 final — 2007/0196 (COD)

COM(2007) 530 final — 2007/0197 (COD)

COM(2007) 531 final — 2007/0198 (COD)

COM(2007) 532 final — 2007/0199 (COD)

(2008/C 211/06)

Le 18 octobre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 44, paragraphe 2, et aux articles 55 et 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les:

«*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité*»

«*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel*»

«*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie*»

«*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité*»

«*Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel*»

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 4 avril 2008 (rapporteur: M. CEDRONE).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 100 voix pour, 4 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et propositions

1.1 Conclusions

1.1.1 D'une manière générale, le CESE approuve les raisons qui ont incité la Commission à présenter le troisième paquet sur l'énergie, sujet complexe et difficile du point de vue juridique et économique et qui a suscité des prises de position et des réactions divergentes.

1.1.2 Le CESE considère que la situation telle qu'elle se présente actuellement dans le secteur de l'énergie ne peut perdurer. Après avoir lancé le processus d'intégration et de libéralisation, nous nous trouvons au milieu du gué: il nous faut maintenant décider de quel côté nous diriger. La libéralisation du marché de l'énergie a été marquée par un temps d'arrêt, entraînant des coûts importants de transition qui pourraient être

plus élevés que les bénéfices; ces coûts sont dus à l'absence d'un cadre réglementaire homogène au niveau européen ainsi que, dans certains cas, d'une véritable volonté de libéralisation et d'une répartition claire des responsabilités entre les différentes parties prenantes. Cette absence de certitude réglementaire peut se traduire par des investissements frileux dans le secteur et une concurrence peu développée. Ces circonstances ont créé un marché européen fragmenté, commandé dans certains cas par les anciens monopoles, ce pourquoi il s'impose de réaffirmer avec conviction la nécessité que le processus de libéralisation se poursuive de manière résolue.

1.1.3 Les aspects politiques: le marché unique

1.1.3.1 La réalisation du *Marché unique européen de l'énergie* se trouve au cœur de la stratégie à adopter. L'Union européenne

doit élaborer une stratégie commune pour pouvoir agir rapidement de manière cohérente et peser davantage dans les négociations internationales. La coopération entre les États membres, les régulateurs et les gestionnaires de réseaux de transport (GRT) est absolument nécessaire. Il est nécessaire de réaliser les changements structurels visant à intégrer les systèmes d'exploitation et de développement des réseaux au niveau régional. Les différents États membres doivent mutualiser expériences, connaissances et règles afin d'agir de concert et proposer (imposer) leur politique des coûts en matière d'approvisionnement, pour établir le cadre le plus compétitif possible débouchant sur des prix plus équitables et éviter la spéculation financière. Il doit y avoir davantage de cohésion entre les États membres et ceux-ci doivent respecter les règles fixées d'un commun accord dans l'intérêt des utilisateurs-consommateurs, en appliquant au niveau national la législation communautaire arrêtée préalablement.

1.1.4 Les aspects économiques

1.1.4.1 De l'avis du CESE, une concurrence loyale, régulée de manière adéquate (ce que ne permet pas la proposition de la Commission), favoriserait le renforcement des sources d'énergie alternatives et des investissements dans les infrastructures énergétiques. Cela intensifierait à son tour la productivité des entreprises (par exemple les PME), en permettant d'obtenir des prix équitables, en favorisant la transparence et en réduisant les risques de position dominante.

1.1.4.2 L'un des objectifs prioritaires du troisième paquet législatif consiste à promouvoir les investissements nécessaires dans les infrastructures énergétiques et à assurer leur coordination au niveau européen. S'agissant de cet aspect, si les mesures proposées par la Commission vont dans la bonne direction. Il convient cependant de faire en sorte qu'elles permettent qu'il soit procédé aux investissements nécessaires au niveau de la production, et qu'elles donnent confiance aux investisseurs. S'agissant du développement des réseaux, ces mesures doivent garantir que soit établie une planification adéquate tenant compte de toutes les parties concernées, et qu'elle devienne réalité, tant en ce qui concerne le niveau que les délais arrêtés. Il y a lieu, par ailleurs, que les investissements fassent, au niveau européen, l'objet d'un contrôle (par l'Agence des régulateurs). Le marché relativement rigide, caractérisé par des entreprises qui opèrent dans un contexte d'oligopole et certains États réticents à déléguer les compétences en matière d'approvisionnement, met à mal la confiance des opérateurs et des utilisateurs, avec le blocage des liquidités qui s'ensuit. Il convient de mettre un terme à cette situation.

1.1.5 Les aspects sociaux

1.1.5.1 Les restructurations générées par les mesures du troisième paquet devront être assorties d'une politique en faveur de l'emploi, associant pleinement les syndicats et les entreprises grâce à des outils tels que les «*corporate social restructuring*» et les amortisseurs sociaux prévus au niveau national et européen. Il est réconfortant de constater qu'aucun effet négatif sur l'emploi n'a été enregistré dans les pays qui ont dissocié les structures de propriété au niveau des réseaux de transport.

1.1.5.2 Même si la protection des groupes les plus faibles et des consommateurs vulnérables est, et restera, une compétence strictement nationale, il est essentiel que la Commission reconnaisse l'importance de ces mesures au niveau international. La Commission devra également garantir le contrôle de leur mise en œuvre, afin que ces instruments répondent aux exigences requises pour la réalisation d'un marché ouvert et concurrentiel. Il conviendrait d'introduire le concept de pauvreté énergétique au niveau communautaire (tarif minimum appliqué) et de satisfaire aux obligations de service public et d'intérêt général prévues dans les directives en vigueur.

1.1.6 Les utilisateurs (entreprises et consommateurs)

1.1.6.1 Une nouvelle stratégie en matière de politiques énergétiques doit donc être en mesure de favoriser une concurrence réelle entre les entreprises, afin que les utilisateurs puissent choisir parmi un plus grand nombre d'options. Les réseaux de transport doivent être accessibles à quiconque veut les utiliser. S'agissant des grandes entreprises énergivores, il convient de signer un contrat européen pour l'achat d'énergie à des prix uniformes, (prix comparables ou «loi du prix unique») en supprimant les aides d'État, lesquelles faussent la concurrence. Par ailleurs, les droits accordés par l'UE aux consommateurs doivent être reconnus et ceux-ci doivent pouvoir opter librement pour le fournisseur de leur choix, au prix le plus bas possible.

1.1.7 Le CESE considère enfin que l'un des objectifs de la proposition de la Commission doit être d'éviter une action combinée involontaire visant à renforcer le statu quo des grands monopoles qui veulent conserver leur rente de situation et des syndicats qui entendent défendre l'emploi.

1.2 Les propositions du CESE

1.2.1 Le marché unique de l'énergie

1.2.1.1 Pour renforcer la progression vers le marché unique de l'énergie, la Commission doit modifier les propositions présentées dans le cadre du troisième paquet sur l'énergie afin d'acquérir un pouvoir d'action autonome dans le contexte international, en particulier en ce qui concerne les sources d'énergie. À cette fin, les propositions de coopération régionale que comporte le paquet sont à considérer comme des étapes intermédiaires vers la réalisation de l'objectif final, à savoir la réalisation du marché unique de l'énergie. Par ailleurs, il conviendrait que les États membres s'efforcent d'intégrer leurs marchés de l'électricité et que les gestionnaires des réseaux opèrent dans plusieurs États membres. Le CESE considère que la proposition de coopération régionale entre gestionnaires de réseau, figurant dans le troisième paquet, ne doit en aucun cas être considérée comme un substitut provisoire au marché unique. Il est fondamental de disposer d'une coopération au niveau régional, basée sur une dissociation des structures de propriété (*ownership unbundling*), entre gestionnaires de réseau véritablement dissociés des réseaux de vente et/ou de production. Afin d'éviter toute incohérence de la régulation et des règles du marché, il serait également souhaitable d'utiliser les récentes initiatives régionales encouragées par le Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz (ERGEG).

1.2.2 La dissociation verticale intégrée (unbundling)

1.2.2.1 De l'avis du CESE, pour favoriser les investissements, la Commission doit privilégier la dissociation des structures de propriété (*ownership unbundling*), laquelle est sans aucun doute préférable à la dissociation fonctionnelle. En effet, elle pourrait accroître la transparence et la confiance des opérateurs, améliorer la sécurité du système et permettre le contrôle des activités monopolistiques, en prévenant les comportements discriminatoires et en optimisant l'utilisation et la manutention du réseau.

1.2.2.2 Les implications stratégiques liées à la propriété des réseaux et à la nécessité d'en garantir l'indépendance, notamment en relation avec les intérêts éventuels de pays tiers, y compris le choix de la propriété des réseaux (publique ou privée) doivent faire l'objet d'analyses approfondies supplémentaires. La dissociation des structures de propriété proposée par la Commission n'implique pas la privatisation des réseaux de transport publics.

1.2.2.3 Il n'existe pas, entre le marché de l'électricité et celui du gaz (voir la situation aux États-Unis, au Danemark, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni, en Espagne et en Suède), de différence de nature à justifier un traitement divergent concernant la dissociation de propriété. La séparation des activités de production/vente de l'activité de transport s'avère nécessaire dans les deux secteurs. Les comportements discriminatoires éventuels liés à une dissociation verticale insuffisante sont identiques. Les compagnies qui vendent du gaz ne devraient pas être intéressées par celles qui le transportent: leur unique préoccupation devrait être d'avoir pour partenaires des entreprises fiables et solides sur le plan financier, capables de vendre leur gaz.

1.2.3 L'Agence européenne des régulateurs européens (ACER)

Le CESE est convaincu que l'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) doit être dotée de compétences accrues afin:

- d'exercer un rôle réglementaire autonome et indépendant,
- de contrôler les opérations de l'association européenne des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité (ENTSO) et en association avec un groupe d'experts permanent du marché assister la Commission européenne afin de définir une liste de règles nécessaires en vue d'élaborer et d'approuver les lignes directrices et les codes techniques et commerciaux,
- de définir les critères et approuver les codes techniques et commerciaux,
- de fixer les méthodes tarifaires et les prix concernant le mécanisme de compensation des coûts supportés par les gestionnaires de réseau dans le cadre du transit transfrontalier d'électricité,
- d'élaborer des lignes directrices concernant les principes de développement du réseau et d'approuver le plan décennal d'investissements proposé par l'ENTSO,

- de fournir des informations et de présenter des avis au Parlement européen, au Conseil européen et à la Commission,
- de consulter les opérateurs du marché,
- de coordonner les travaux des autorités nationales,
- de favoriser la transparence, y compris les modalités de désignation de son groupe dirigeant.

1.2.4 Les autorités nationales

1.2.4.1 Les autorités de régulation nationales jouent un rôle essentiel dans la promotion de la concurrence et la mise en œuvre correcte des directives au niveau national, principalement en ce qui concerne le respect des règles d'utilisation impartiale des infrastructures. Dès lors, il conviendrait d'harmoniser leurs compétences et d'accroître leur indépendance par rapport aux entreprises nationales et aux entreprises du secteur de l'énergie, afin d'être en mesure de contrôler et de prévenir tout abus découlant de positions dominantes. Une autorité de régulation plus indépendante instaurera un certain degré de confiance dans le marché et pourra mieux coordonner les travaux avec l'ACER.

1.2.5 Le mécanisme de coordination des gestionnaires nationaux de réseau (Réseaux européens de gestionnaires de réseaux de transport — European Networks of Transmission System Operators — ENTSO)

1.2.5.1 Le CESE recommande d'améliorer la coordination entre les gestionnaires nationaux de réseau afin de pouvoir réaliser les investissements requis et optimiser la gestion des infrastructures nécessaires au développement d'un réseau européen intégré. L'Agence devrait jouer un rôle plus important que celui qui est prévu pour proposer, élaborer, contrôler et approuver les codes et ce, afin de faire en sorte que l'intérêt public soit dûment pris en compte. Le réseau ENTSO devrait avoir un rôle en strict rapport avec ses capacités et compétences. En conséquence, la responsabilité de l'élaboration des lignes directrices et des codes devrait être endossée par l'ACER.

1.2.6 Réseaux européens et investissements

1.2.6.1 Le CESE considère que l'Union européenne doit anticiper l'évolution future de l'utilisation des réseaux au moyen d'un programme d'investissements visant à créer un système de réseaux européens publics et/ou privés régulés par l'Union, accessibles à tous, que ce soit pour le transport ou l'utilisation de l'énergie. À cette fin, il faudrait garantir que les procédures de gestion des interconnexions soient réellement transparentes, basées sur des procédures de marché, et qu'elles aient ainsi pour effet d'accroître au maximum les activités commerciales. Il est souhaitable que l'investissement soit réalisé s'il apporte des avantages socio-économiques du point de vue régional et que tous les acteurs concernés du marché soient dûment impliqués dans le processus de prise de décision relatif à l'évolution des codes et au plan décennal d'investissements.

1.2.7 Démocratie et représentation

1.2.7.1 Le CESE considère qu'il y a lieu de prévoir, sur la base des dispositions existantes ou en cours d'élaboration, la représentation des consommateurs au sein du conseil d'administration de l'Agence. Toutes les autres parties concernées (agents, syndicats, entreprises), quant à elles, en plus d'une participation au conseil d'administration, pourraient être présentes dans un conseil de contrôle adéquat, de telle sorte que l'activité normative se fonde sur le degré le plus élevé possible de participation et de consensus, et ce dès son début et pas uniquement dans ses derniers stades.

2. Introduction

2.1 Il y a dix ans environ, la Commission a commencé (avec beaucoup de retard) à poser les premiers jalons d'un cadre réglementaire européen pour un marché unique de l'électricité et du gaz. Le Comité a eu l'occasion de donner son avis, lequel différerait parfois de celui de la Commission, sur une question qui n'a cessé de gagner en importance au fil des ans et est devenue de plus en plus controversée.

2.2 Avec l'adoption du troisième train de propositions législatives sur le marché de l'électricité et du gaz, la Commission entend compléter le travail déjà accompli et ce, dans un contexte international qui a profondément évolué, et qui pose de nouveaux problèmes à toutes les parties concernées. Les propositions ne font pas l'unanimité parmi les États membres, ce qui retarde leur adoption et leur application et compromet la réalisation du marché unique européen de l'énergie.

2.3 Le CESE se trouve face à une grande responsabilité: formuler un avis sur l'un des dossiers les plus importants (et brûlants) de ces dernières années, duquel dépendent non seulement le marché de l'énergie, mais aussi l'avenir des entreprises européennes de ce secteur, des consommateurs européens et des entreprises des pays tiers.

2.4 Le CESE évalue de manière positive l'étude d'impact réalisée par la Commission, laquelle fournit déjà un bon éclairage sur l'efficacité de la libéralisation et d'une concurrence loyale (voir le texte de cette étude).

3. Les raisons qui motivent les propositions de la Commission

3.1 Garantir que les consommateurs soient réellement libres de choisir, parmi de nombreux prestataires, leur fournisseur et de bénéficier des «avantages» que ce choix «devrait» comporter. Ces conditions plus avantageuses pour les utilisateurs devront être un objectif commun pour les entreprises des pays tiers qui opèrent dans l'Union européenne.

3.2 Dissocier les activités de production et de transport de la propriété et gestion des réseaux de transport d'électricité et de gaz. Une seconde option est en outre proposée, celle du «gestionnaire de réseau indépendant», laquelle permet aux entreprises verticalement intégrées de rester propriétaires du réseau pour autant que la gestion de leur capital fixe soit assurée par

un organisme indépendant ou par une autre entreprise. Cette mesure devrait favoriser les investissements dans les infrastructures.

3.3 Répondre de manière efficace à la fragmentation du marché sur la base des frontières nationales, à l'intégration verticale existante et à la forte concentration de l'offre qui a jusqu'ici empêché la mise en place d'une véritable concurrence et l'établissement d'un marché unique de l'énergie.

3.4 Simplifier les échanges transfrontaliers, en créant une agence ad hoc dont l'objectif est d'assurer la coordination des autorités nationales de régulation et d'offrir les mêmes opportunités aux entreprises européennes qui opèrent dans le secteur. Ceci devrait garantir l'instauration d'un véritable réseau européen dans le but de garantir la sécurité et la diversification de l'offre. Les autorités nationales devraient devenir réellement plus indépendantes.

3.5 Favoriser la collaboration grâce à l'élaboration de nouvelles règles par les gestionnaires des réseaux européens et assurer une coopération accrue entre les différents marchés nationaux, notamment en cas de risque pour l'approvisionnement.

3.6 Augmenter la transparence en simplifiant les règles du marché et en fournissant l'information aux consommateurs, afin d'«augmenter» la confiance des utilisateurs dans le marché (mais en a-t-il vraiment toujours été ainsi jusqu'ici?).

3.7 Faire en sorte que les consommateurs puissent bénéficier, l'année prochaine, des droits garantis par une «charte» ad hoc (obligatoire) qui devrait notamment comporter des informations sur les fournisseurs, les différentes options proposées par le marché, la simplification des pratiques administratives, la pauvreté énergétique (*fuel poverty*) sur la base de la consommation d'énergie, etc (¹).

4. Les propositions de directive (électricité et gaz)

4.1 La séparation effective (juridique et fonctionnelle) des activités d'approvisionnement et de transport de l'électricité et du gaz par des entreprises qui ne sont pas intégrées verticalement dans tous les États membres. Cet aspect constitue un élément clé pour résoudre les éventuels conflits d'intérêts:

- garantir des investissements adéquats pour améliorer l'efficacité du réseau de transport et de transmission, y compris une meilleure gestion des transferts transfrontaliers,
- éviter tout privilège ou traitement de faveur octroyé à des entreprises et filiales faisant partie de réseaux de transmission et de production verticalement intégrés,
- garantir un accès correct et transparent aux informations à toutes les parties du marché et pas uniquement à celles qui sont liées à une entreprise donnée.

4.2 La création d'un «gestionnaire de réseau indépendant» (ISO) constitue une solution lorsque des entreprises verticalement intégrées refusent de dissocier effectivement les structures de propriété, dans la mesure où elle permet aux entreprises concernées de conserver la propriété du réseau mais pas de le gérer. L'indépendance du gestionnaire ne pourra être garantie que par une réglementation efficace.

(¹) Voir l'avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Vers une Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie» CESE 71/2008.

4.2.1 L'indépendance du gestionnaire de réseau s'applique tant aux entreprises publiques que privées, tout comme la dissociation de la propriété du réseau de transmission et de production.

4.2.2 L'objectif principal consiste à faire en sorte que les entreprises de production et de distribution d'électricité et de gaz opèrent de manière totalement dissociée dans tous les pays de l'UE.

4.2.3 La directive proposée prévoit des dérogations temporaires aux règles de dissociation de la propriété en cas d'investissements dans des infrastructures énergétiques.

4.3 La dissociation des gestionnaires de réseau de ceux responsables des activités de fourniture et de production est prévue non seulement à l'échelon national, mais aussi dans l'ensemble de l'UE. Cela signifie qu'aucune entreprise de production d'énergie ne peut gérer ou posséder un réseau de transport dans un autre État membre. Tout gestionnaire entrant qui participe au réseau doit prouver son indépendance par rapport aux activités de fourniture et de production.

4.4 La dissociation de la propriété devra conduire au bon fonctionnement du marché et du réseau, ce qui entraînera une formation correcte des prix de l'électricité et du gaz et une réduction éventuelle des prix au profit des consommateurs et de ceux qui investissent dans ce secteur.

4.5 L'existence d'une autorité de régulation indépendante et opérationnelle est indispensable pour garantir un comportement adéquat du gestionnaire indépendant de réseau ainsi que la dissociation effective de la propriété des réseaux de production et de fourniture. Les autorités de régulation devront être juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de tout autre sujet de droit public ou privé, et devront agir indépendamment des intérêts du marché. Elles devront recevoir un mandat sans réserve et pourront coopérer entre elles dans les différents États membres aux fins de:

- contrôler le respect des obligations de transparence auxquelles sont soumis les différents opérateurs du marché,
- garantir l'efficacité des mesures de protection des consommateurs,
- vérifier le bon fonctionnement de la fourniture d'électricité et de gaz,
- contrôler les plans d'investissement des gestionnaires du réseau de transport et vérifier leur compatibilité,
- contrôler s'il existe sur le marché des opérateurs qui abusent de leur position dominante ou qui bénéficient d'une position dominante et empêchent ainsi la formation correcte des prix.

Les agences externes (le Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières CERVM, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie) sont chargées de conseiller la Commission sur l'application des règles mentionnées.

5. Les propositions de règlement (institution de l'Agence de coopération, accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et accès aux réseaux de transport de gaz naturel)

5.1 La consolidation des marchés intérieurs, au moyen de règles et de mesures communes, est un élément clé du développement du marché européen de l'énergie et de la réalisation des échanges transfrontaliers requis. Une harmonisation des normes existantes (par exemple les règles techniques que les entreprises d'électricité doivent utiliser, les «codes de réseau») dans les différents pays s'impose. Actuellement, elle ne semble pas encore avoir été réalisée avec l'aide de l'ERGEG. Cette harmonisation ne pourra être réalisée que par un organisme distinct et indépendant qui, compte tenu des contraintes fixées par les articles du traité, pourra revêtir la forme d'une Agence.

5.2 Cette Agence devrait essentiellement:

- améliorer la gestion des situations transnationales,
- contrôler les activités des gestionnaires de réseau de transport d'électricité et de gaz,
- vérifier l'efficacité des plans d'investissement décennaux prévus sur les réseaux,
- veiller à ce que la coopération entre gestionnaires soit efficace, transparente et avantageuse pour le marché intérieur,
- prendre des décisions individuelles concernant certains aspects techniques et les demandes de dérogation,
- exercer un rôle consultatif concernant les problèmes de régulation du marché et proposer des orientations visant à améliorer les pratiques adoptées par les autorités de régulation nationales.

5.3 La structure organisationnelle sera calquée sur l'organigramme-type des agences de régulation communautaires, une attention particulière étant accordée à l'adoption d'un système qui garantisse l'indépendance des fonctions de régulation. Outre le conseil d'administration qui nomme le directeur de l'Agence, un Conseil des régulateurs responsable de toutes les questions inhérentes à la réglementation et une chambre de recours qui sera chargée de traiter les appels contre les décisions adoptées par l'Agence pourront donc être créés. L'Agence pourra comporter 40 à 50 personnes au plus et son coût annuel total sera de 6 à 7 millions d'euros, lesquels seront couverts par des subventions communautaires.

5.4 La Commission joue le rôle de gardienne des traités et est chargée de «contrôler le contrôleur». L'Agence peut prendre des décisions et son pouvoir d'appréciation se limite à des questions techniques spécifiques. Les décisions concernant des interventions aux fins de la protection de la coopération ou du fonctionnement correct du marché peuvent être prises par la Commission en réponse à des informations fournies par l'Agence ou indépendamment de celles-ci.

5.5 Une coopération efficace entre les gestionnaires du réseau de transport est indispensable pour réaliser véritablement l'intégration du marché. Actuellement, la coopération s'effectue seulement sur une base volontaire, et elle n'a pas donné de résultats satisfaisants, en particulier lors d'incidents sur le réseau et de pannes générales. L'intégration des gestionnaires de réseau au niveau régional pourrait permettre de:

- définir une série cohérente de codes techniques et commerciaux valables au niveau international;
- recourir à la définition de codes techniques en l'absence de coopération effective entre les réseaux;
- garantir un comportement non discriminatoire pour la gestion et le développement du réseau;
- favoriser une intégration du marché, permettant ainsi une convergence des prix, de moindres inquiétudes en matière de concentration du marché et une stimulation des liquidités, etc.;
- promouvoir le financement et la gestion des activités de recherche et d'innovation.

5.6 Il est important que les structures de coopération des gestionnaires de réseau de transport soient pleinement reconnues à l'échelon européen. Les structures existantes telles que GTE et ETSO peuvent être utilisées, ou de nouvelles structures centrales et permanentes créées, tant pour des questions d'organisation que pour disposer d'outils pratiques de planification et de gestion des réseaux.

6. Observations générales

6.1 Le principal problème avec les réseaux, en particulier d'électricité, consiste non seulement dans la libéralisation mais également dans le fait de faire en sorte que les citoyens et les entreprises puissent en bénéficier pleinement. Par exemple, on pourrait imaginer des réseaux publics européens, ou régulés par l'Union, accessibles à tous.

6.2 Il serait souhaitable que la Commission européenne favorise les investissements pour réaliser un système de transmission totalement innovant qui permette de bénéficier de l'électricité au niveau européen, au moyen d'un réseau intelligent interactif. Un réseau similaire à Internet, qui grâce à la technologie des compteurs intelligents, permet au flux d'énergie de circuler dans les deux sens.

6.3 Cette approche favoriserait réellement les investissements et permettrait de créer de nouveaux emplois et d'appliquer dans la pratique le vieux slogan *«power to people»*: les échanges d'énergie se font en fonction des besoins de chacun à l'aide de réseaux ouverts à tous, avec l'application de règles identiques dans tous les pays de l'Union, sans exception (comme c'est déjà le cas pour Internet).

6.4 L'on pourrait dès lors s'orienter vers une dissociation totale concernant le réseau de transmission d'électricité et choisir entre la séparation et le «gestionnaire de réseau indépendant» concernant les réseaux de gaz.

6.5 Les objectifs poursuivis par la Commission (renforcement des autorités nationales, de la coopération entre gestionnaires de réseaux de transport (ISO, GRT), de la transparence du marché, etc.) pourront difficilement être atteints si l'on ne dépasse pas les logiques nationales, non seulement concernant les réseaux, mais également en matière de fourniture, d'investissements, etc. Ces mesures sont les seules pouvant garantir un service de meilleure qualité, même si elles sont insuffisantes pour contenir les prix.

6.6 La concentration des réserves de pétrole dans quelques régions du monde (61,8 % au Moyen-Orient, 11,7 % en Europe et en Russie, 9,4 % en Afrique, 8,5 % en Amérique du Sud, 5,1 % en Amérique du Nord et 3,5 % en Extrême-Orient (F. Profumo, École polytechnique de Turin), devrait inciter la Commission à pratiquer une politique commune, qui doit être plus incisive, à l'égard de ces régions et des organisations internationales où se concluent les accords et où se prennent les décisions. Si elle ne le fait pas, la libéralisation pure et simple risque de devenir un miroir aux alouettes et sera insuffisante pour contenir les prix, souvent majorés à cause des monopoles qui dictent leur loi, y compris au monde politique.

6.7 L'Union doit accomplir des progrès en matière de régulation de la concurrence et de transparence si elle veut que le système économique soit plus compétitif et transparent. Les victoires obtenues sur Microsoft et WW constituent un précédent encourageant en faveur de la concurrence, même si l'on ne saurait s'arrêter à ces décisions. Il convient d'élaborer également des mesures plus efficaces pour réduire l'incidence et les conséquences sur l'emploi, d'adopter des mesures et de consentir des investissements capables de dynamiser l'économie, afin de créer davantage d'opportunités pour les travailleurs et les jeunes et, partant, de réduire le besoin de «protection». En effet, si les dernières données sur la croissance économique de l'Europe ne sont pas encourageantes (voir la communication de la Commission), c'est parce que l'euro est fort mais c'est aussi en raison du manque de compétitivité des entreprises et de la «protection» dont beaucoup d'entre elles bénéficient. Le démantèlement des monopoles entrepris après l'Acte Unique Européen est condamné au succès, car en cas d'échec, l'intérêt des citoyens-consommateurs serait bafoué par la désorganisation et par l'éventuelle réintroduction de fonds publics pour la survie des réseaux, comme cela s'est produit pour le rail britannique.

6.8 La discussion sur les mesures à l'examen ne peut se limiter aux milieux institutionnels ou aux initiés. La Commission et le CESE doivent porter le débat vers l'extérieur; il doit être ouvert, associer les citoyens-consommateurs, les travailleurs et les entreprises, pour éviter que les entreprises de ce secteur, qui détiennent souvent des monopoles, soient les seules à influencer les décisions (par exemple on pourrait ouvrir un «blog» spécifique pour les citoyens, organiser des auditions ouvertes dans une grande partie des États membres, dans certaines villes européennes et regrouper les conclusions de ces débats lors d'une grande conférence publique organisée au niveau communautaire). Par ailleurs, le contrôle des agences européennes de régulation qui est opéré par la Commission devrait avoir également une dimension démocratique et être confirmé par celui du Parlement européen.

7. Observations spécifiques

7.1 Séparation des structures de propriété des différentes activités de la filière: activités de fourniture et production de la gestion du réseau (*ownership unbundling*). Cette mesure est une condition indispensable pour diminuer les obstacles à l'entrée. L'objectif est d'éviter que les entreprises intégrées qui exercent plusieurs activités puissent «transférer» une partie du coût des activités libéralisées à charge des activités réglementées et partant, bénéficier d'un avantage concurrentiel indu par rapport aux entreprises qui exercent uniquement des activités mises en concurrence. L'adoption par les États membres des directives sur le marché du gaz naturel et de l'électricité n'est pas homogène, ce qui permet dans certains cas la mise en place d'entreprises de production et de fourniture et d'entreprises de gestion des réseaux de transport verticalement intégrées.

7.2 Le renforcement effectif des prérogatives des autorités nationales de régulation. Ces autorités sont les garantes d'une gestion neutre des réseaux et, d'une manière plus générale, des infrastructures gérées en concession, et jouent un rôle essentiel concernant la libéralisation (transport, fourniture et mesure dans le secteur de l'énergie; transport, fourniture, mesure, stockage et gazéification dans le secteur du gaz).

7.3 Le rôle déterminant de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie concernant le contrôle des organismes nationaux indépendants. La création d'un organe de régulation supranational chargé de superviser la gestion des différents pays concernés donnerait lieu à une coopération réglementaire bien définie et réduirait le déséquilibre entre les perspectives de l'UE dans son ensemble et celles des différents pays au profit de solutions orientées vers un marché intégré de l'énergie.

7.4 La mise en place de gestionnaires de réseau de transport indépendants du réseau de production coopérant entre eux pour gérer efficacement les problèmes de transport. Les gestionnaires du réseau de transport d'entreprises verticalement intégrées ont tendance à privilégier les entreprises liées, ce qui se traduit par un sérieux déficit d'information pour les nouveaux concurrents. Les investissements au sein d'une entreprise fortement intégrée sont souvent faussés, dans la mesure où l'entreprise dominante n'a aucun intérêt à améliorer le réseau puisque ses concurrents en seraient les principaux bénéficiaires. Une dissociation formelle et substantielle des gestionnaires de réseaux de transport offrirait les mêmes garanties d'accès au réseau à toutes les entreprises de distribution et permettrait de procéder aux améliorations technologiques nécessaires pour garantir une gestion plus efficace et, en dernière analyse, des prix moins élevés pour les utilisateurs.

7.5 Renforcer la transparence et l'accès aux marchés afin d'augmenter la liquidité du marché de l'électricité et du gaz. Il existe un manque d'information en matière de fiabilité et d'opportunités sur le marché (entre les divers acteurs concernés de la filière). L'asymétrie de l'accès à l'information que l'on constate entre les gestionnaires historiques et les sociétés concurrentes est considérable. Une transparence accrue minimiserait les risques d'entrée pour les nouveaux arrivés sur le marché et réduirait notamment les obstacles à l'entrée, renforcerait la confiance dans les marchés de gros et, partant, les signaux en matière de tarification. Il est néanmoins nécessaire de garantir

une certaine uniformité/correspondance des informations, laquelle, sans jamais sous-estimer l'importance de la confidentialité des informations stratégiques et commerciales d'une entreprise, ne laisserait pas de place à des interprétations vagues nuisant à une véritable transparence du marché.

7.6 La garantie que tous les opérateurs du marché aient accès aux informations, dans le but d'instaurer une certaine confiance et permettre au marché de se développer correctement. De nombreux opérateurs n'ont qu'une confiance limitée dans le mécanisme de formation des prix. Les contrats d'importation de gaz sont établis sur la base des indices de prix formés à partir d'une série de produits dérivés du pétrole, de sorte que les prix suivent rigoureusement l'évolution des marchés pétroliers. Cette relation a des répercussions sur les prix de gros, lesquels, ne se forment pas sur la base du mécanisme de l'offre et de la demande, au détriment de la garantie d'approvisionnement (offre). S'agissant des contrats d'importation à long terme, on ne constate pas de tendance claire en faveur de mécanismes de formation des prix basés sur les dynamiques du marché.

7.7 La définition d'exigences particulièrement détaillées pour garantir la transparence en matière de production d'électricité et de gaz. Il convient de fournir des informations exactes sur les prévisions relatives à l'offre et à la demande sur le court terme. Ces exigences devraient être respectées par les différents producteurs d'électricité, il y a lieu d'attribuer davantage de prérogatives aux autorités nationales de régulation.

7.8 La création de marchés dérivés. Les instruments dérivés sont un outil efficace de gestion du risque en matière de prix ainsi qu'un instrument naturel de développement des marchés du gaz et de l'électricité. Si des contrats dérivés se négocient sur les marchés de l'électricité, soit directement soit indirectement, des efforts d'uniformisation ayant ainsi déjà été entrepris, ils doivent encore être renforcés. Le marché européen du gaz naturel est en effet loin d'être homogène. En effet, si la libéralisation est bien avancée dans certains États membres, comme le Royaume-Uni, d'autres États, p.ex. l'Italie, n'ont même pas de marché au comptant du gaz naturel.

7.9 La réglementation des installations de stockage, afin de garantir que tout le stock disponible pour des tiers soit offert de manière transparente et équitable, en évitant l'accumulation des capacités.

7.10 Les critères univoques et rendus publics, définissant quand et comment prévoir l'accès des tiers à la capacité de stockage offerte au marché.

7.11 La définition de règles transparentes et détaillées sur l'accès aux terminaux GNL qui permettront d'identifier les infrastructures bénéficiant d'une dérogation. Il s'agit de définir des normes adéquates en vue de l'application de la procédure d'appel à candidatures (*open season*). Dans la mesure où elle prévoit un mécanisme de réservation des capacités anticipé par rapport à la mise en place de ces dernières, cette procédure pourrait ne pas être suffisante pour garantir une ouverture accrue du marché aux opérateurs. En effet, dans le cadre de la procédure même, la priorité en matière d'allocation des capacités sur le réseau de transport national doit de toute manière être accordée à l'entreprise qui réalise le gazoduc ou le terminal GNL

et qui est titulaire de l'exemption. En outre, la procédure d'allocation du quota résiduel de 20 % qui privilégie les opérateurs qui s'engagent à saturer ce quota au moyen de contrats à long terme, pénalisant ainsi le marché spot et la flexibilité en matière de distribution, pourrait constituer un frein au développement de la concurrence sur le marché de la fourniture.

7.12 L'identification de contrats bilatéraux de fourniture de longue durée conclus en aval qui soient compatibles avec le droit européen de la concurrence. La concurrence au niveau du marché de détail est très limitée. L'effet cumulé des contrats de longue durée, des contrats à durée indéterminée, des contrats avec clauses de tacite reconduction et des périodes d'extinction de longue durée peuvent considérablement entraver la compétitivité. Les contrats qui lient les clients industriels et les producteurs (historiques) sur le long terme diffèrent d'un pays à l'autre. Néanmoins, la demande en faveur d'une offre plus concurrentielle, fournie par de nouveaux entrants, est en augmentation. On observe l'absence d'une offre de fourniture à l'échelle européenne, un aspect qu'il convient d'examiner sérieusement. L'actuel niveau de concurrence (peu d'offrants) est particulièrement insatisfaisant dans certains États membres caractérisés par une concentration élevée (Autriche, Belgique). Les limitations concernant la manière dont les consommateurs peuvent disposer du gaz qui leur est alloué, combinées aux pratiques restrictives des fournisseurs aux points de livraison, sont par conséquent très préoccupantes du point de vue de la concurrence.

7.13 La stimulation du marché de détail pour l'électricité et le gaz, afin de réaliser réellement le processus de libéralisation. Seul un véritable marché de détail permettra aux citoyens de l'UE de profiter des effets de la concurrence. Cela suppose la mise en place de règles d'accès au marché simplifiées permettant aux petits producteurs et distributeurs d'y participer, de manière à favoriser la liquidité du marché et à obtenir des prix plus compétitifs. Il est essentiel d'assurer la liquidité afin d'améliorer la confiance des opérateurs vis-à-vis de la formation des prix sur les places de marché de l'électricité et les plates-formes de négoce du gaz. Cette opération permettra, surtout dans le cas du gaz, de relâcher le lien avec les produits pétroliers.

7.14 Un marché de l'électricité et du gaz libéralisé joue un rôle clé concernant la sensibilisation des entreprises et des

citoyens à des formes de consommation «intelligente» en mesure de contenir les coûts et de les contrôler. Cela implique d'éduquer le citoyen concernant les sources d'énergie actuellement disponibles et les sources alternatives (énergies renouvelables) afin de lui faire prendre conscience de l'importance vitale de ce bien eu égard à sa rareté actuelle. Tant sur le plan des économies d'énergie que du coût, il est indispensable d'offrir au client final des contrats pouvant être personnalisés en fonction de sa consommation.

7.15 En leur qualité de consommateurs responsables, les citoyens devront également être informés du respect des règles par les organismes de régulation, ou des abus éventuels, afin qu'ils puissent faire valoir leurs droits notamment par l'intermédiaire des associations de défense des consommateurs.

7.16 La garantie que la demande puisse être couverte également pendant les périodes de pointe. Dans le cas de l'électricité se pose le problème de la capacité de production, de la capacité des réseaux de transport et du transport de l'énergie par le réseau; dans le cas du gaz, il convient de veiller à ce que les capacités d'importation et de stockage soient suffisantes. Il est cependant notoire que la capacité d'importation est particulièrement limitée dans la mesure où le transport des capacités est réservé par les opérateurs historiques au moyen de contrats pluriannuels qui peuvent notamment couvrir une période excédant vingt ans. Cela signifie que les nouveaux projets ainsi que les projets de restructuration/renforcement des infrastructures électriques et de gaz naturel (gazoducs) doivent progresser rapidement au niveau européen comme au niveau national. Les installations de regazéification revêtent une importance primordiale. En effet, elles jouent un rôle crucial, notamment dans le bassin méditerranéen, en assurant la liaison avec les principaux pays producteurs (Libye, Algérie).

7.17 La promotion de la solidarité: les États membres de l'UE doivent promouvoir, à l'échelon régional et au niveau bilatéral, la conclusion d'accords de coopération, d'assistance mutuelle et de coopération réciproque au cas où l'un d'eux viendrait à manquer de ressources énergétiques pour différentes raisons qui ne lui sont pas directement imputables.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne»

COM(2007) 575 final

(2008/C 211/07)

Le 10 octobre 2007, la Commission européenne a décidé, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne»

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 4 avril 2008 (M^{me} BREDIMA, rapporteuse et M. CHAGAS, corapporteur).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE apprécie le caractère unique du processus de consultation qui a été organisé à propos du livre vert «Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers» ⁽¹⁾ et y a activement contribué par son avis sur le sujet et par sa participation à deux conférences.

1.2 La communication insiste sur l'importance du facteur humain dans le pôle d'activité maritime. Le CESE marque sa satisfaction au sujet de l'accord auquel sont parvenus les partenaires sociaux (l'ETF et l'ECSA ⁽²⁾) pour intégrer des dispositions de la convention du travail maritime de l'OIT ⁽³⁾ (2006) dans le droit communautaire. Le Comité souhaiterait voir mettre en œuvre dans les meilleurs délais au niveau mondial les normes de travail du secteur maritime, de manière à garantir des conditions égales à tous les gens de mer, conformément à la convention. Il est tout aussi important que les États membres ratifient les instruments internationaux pertinents ayant trait au secteur de la pêche, et notamment la convention concernant le travail dans le secteur de la pêche de l'OIT, de 2007.

1.3 Le CESE approuve l'idée de réexaminer, en étroite coopération avec les partenaires sociaux, les domaines de la législation du travail de l'UE dont les gens de mer/les pêcheurs sont exclus et il demande des précisions en ce qui concerne le certificat d'excellence maritime. Il conviendrait d'envisager la faisabilité d'un certificat d'excellence maritime pour les gens de mer qui soit obligatoire pour les services de ferry intra-UE et volontaire pour les autres services.

1.4 L'université flottante permet aux étudiants participant à son voyage d'acquérir une expérience maritime. L'idée d'un campus universitaire flottant qui naviguerait en haute mer coïncide avec des tendances plus larges et il conviendrait que la Commission l'approfondisse dans le cadre de ses efforts visant à attirer des étudiants de qualité dans la carrière maritime ⁽⁴⁾. Il conviendrait que les partenaires sociaux de l'UE se penchent d'urgence sur le thème du mode de vie des gens de mer et qu'ils examinent ce sujet.

1.5 Pour ce qui est de répondre aux accidents de la mer, la future politique de l'UE devrait s'inspirer des considérations suivantes:

- Les États côtiers devraient assumer leur part dans la chaîne de responsabilité en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement, ce qui impliquera de durcir les règles d'enregistrement des navires et de mettre en place un réseau fonctionnel de surveillance et d'assistance doté d'un système de contrôle par satellite, ainsi que des patrouilles maritimes et aériennes bien équipées.
- Il ne faudrait pas que la prévention des graves accidents maritimes se fasse au détriment des facteurs humains, et que l'on fasse ainsi porter aux gens de mer des responsabilités injustifiées. Elle doit être fondée sur un système intégré réduisant le risque d'erreurs humaines (du capitaine et de l'équipage) à travers des systèmes électroniques de sécurité modernes et un effort en vue d'améliorer la conception et l'équipement à bord. En outre, un système juridique maritime doit assurer une répartition équitable et claire des responsabilités entre les professions maritimes, les services de surveillance côtière, les propriétaires de navires, les services d'enregistrement des navires et les autorités maritimes.

1.6 Le CESE rappelle que l'industrie du transport maritime consomme du pétrole de basse qualité parce que les raffineries ne fournissent pas de combustible de meilleure qualité. Il soutient les initiatives à l'échelle mondiale visant à traiter le problème de la qualité du combustible de soute pour permettre une avancée en matière de pollution atmosphérique provoquée par les navires.

1.7 La communication et le plan d'action ignorent la part importante de pollution pétrolière marine due à la navigation de plaisance, alors que les États côtiers dans les eaux desquels a lieu le plus souvent cette navigation sont particulièrement sensibles à une telle forme de pollution ⁽⁵⁾. En outre, le problème de la pollution de l'environnement marin est exacerbé par les activités des navires militaires, activités qui n'entrent pas dans le champ d'application des règles de l'UE.

⁽¹⁾ JO C 168, 20.7.2007, pp. 50-56.

⁽²⁾ L'ETF est la Fédération européenne des ouvriers du transport et l'ECSA l'Association des armateurs de la Communauté européenne.

⁽³⁾ OIT désigne l'Organisation internationale du travail.

⁽⁴⁾ *The Economist*, 1.9.2007.

⁽⁵⁾ OMI/FAO/UNESCO-COI/OMM/OMS/AIEA/ONU/PNUe Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin — GESAMP.

1.8 La contamination des cours d'eau et des mers (la Baltique et la mer Noire) à partir de sources terrestres est une question à propos de laquelle l'UE devrait intensifier ses efforts. Pour des raisons d'efficacité politique, il conviendrait de traiter les problèmes à un niveau multilatéral plutôt que bilatéral.

1.9 L'UE devrait prendre une position de leader, au plan international, pour ce qui concerne la résolution des problèmes environnementaux. Il existe des possibilités de renforcer la coopération entre les États membres de l'UE et de coordonner davantage leurs positions, dans le cadre des organisations internationales, sans mettre en péril la participation de chacun. Les États membres de l'UE jouissent d'un grand respect dans les organisations internationales pour leur apport d'expertise, et ce respect ne devrait pas se trouver érodé, mais au contraire se renforcer.

1.10 Concernant «l'Espace européen du transport maritime sans frontières», le CESE reconnaît l'avantage qu'il y a à avoir affirmé sa qualité d'espace maritime virtuel. Conformément aux positions du CESE, la communication souligne que cette notion est destinée à s'appliquer uniquement à la simplification des formalités administratives et douanières et à la recherche de la facilité des échanges commerciaux dans le contexte du marché unique communautaire.

1.11 Le CESE approuve le message symbolique que fait passer la communication, à savoir que l'Europe est et reste maritime. Néanmoins, le Comité attend toujours que soient prises des mesures concrètes pour faire de ce message une réalité pratique.

1.12 Le CESE rappelle une fois encore le rôle qu'il peut jouer dans la mise en œuvre des décisions politiques en matière maritime, notamment pour ce qui est de l'aménagement de l'espace maritime, dans la promotion de l'identité maritime et du patrimoine culturel maritime de l'UE, et dans la sensibilisation de l'opinion publique européenne au réchauffement de la planète.

1.13 Le CESE approuve les propositions concernant le réseau européen de surveillance maritime et l'amélioration de la coopération entre les garde-côtes des États membres. De telles mesures auront pour effet de promouvoir la sûreté et la sécurité maritimes, le contrôle de la pêche et le contrôle des frontières extérieures, ainsi que de protéger l'environnement marin.

Le CESE rappelle qu'il est souhaitable d'adopter une démarche coordonnée pour les accords bilatéraux conclus avec des pays tiers en matière d'arraisonnement des navires, afin de répondre à un souci croissant de sécurité. Il appelle également l'UE à agir dans les plus brefs délais face à la recrudescence des actes d'attaques à main armée et de piraterie en mer à l'encontre des navires marchands en Asie du Sud-est et en Afrique.

2. Introduction

2.1 La présente communication sur une politique maritime intégrée pour l'UE ainsi que le plan d'action qui l'accompagne, qui prévoit l'élaboration de 29 mesures précises, tiennent

compte des points de vue qu'ont exprimés les institutions de l'UE ainsi que les acteurs concernés au sujet du livre vert sur ce thème.

2.2 La procédure de consultation sans précédent organisée à propos du livre vert a abouti à un large consensus quant à la nécessité d'une démarche globale, intégrée, transsectorielle et stratégique en ce qui concerne les océans. L'idée de remplacer par une conception de grande ampleur la fragmentation qui débouche parfois sur des conséquences non souhaitées mérite d'être soutenue.

2.3 Le CESE approuve le message symbolique que fait passer la communication, à savoir que l'Europe est et reste maritime. Il approuve les 29 mesures du plan d'action (sous réserve d'observations particulières), mais ne les juge pas suffisantes.

3. Observations générales

3.1 Aspects environnementaux

3.1.1 Le CESE attache une grande importance au maintien de l'intégrité du milieu marin et au principe selon lequel il faut faire en sorte que l'ensemble des activités humaines qui ont des répercussions sur celui-ci n'aboutissent pas progressivement à le dégrader.

3.1.2 Le CESE accueille favorablement le projet de la Commission de privilégier une plus grande efficacité en matière de coopération internationale, l'amélioration de l'intégration des politiques, l'application de la législation existante et l'encouragement aux écotecnologies (sixième programme d'action communautaire pour l'environnement — 6^e PAE). Il convient de mettre l'accent sur l'application de la convention pour la prévention de la pollution maritime d'origine tellurique ⁽⁶⁾.

3.1.3 L'accumulation du CO₂ et des autres gaz à effet de serre dans l'atmosphère en raison d'émissions excessives conduit déjà à une absorption accrue du CO₂ par les océans et ce processus devrait se poursuivre. L'acidité des océans qu'il a pour corollaire est susceptible d'accroître la pression à laquelle est soumis le milieu marin. Il convient d'approfondir la recherche relative aux conséquences de ces processus sur le milieu marin de même que la recherche visant à développer des méthodes de réabsorption du CO₂ qui soient favorables à l'environnement. En outre, les ressources énergétiques marines sont appelées à jouer un rôle important dans la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'Europe.

3.1.4 La communication ignore la part importante de pollution pétrolière des mers et cours d'eau due à la navigation de plaisance, alors que les États côtiers dans les eaux desquels a lieu le plus souvent cette navigation sont particulièrement sensibles à une telle forme de pollution ⁽⁷⁾. En outre, le problème de la pollution de l'environnement marin est exacerbé par les activités des navires militaires, activités qui n'entrent pas dans le champ d'application des règles de l'UE, mais qui font de plus en plus de tort à l'environnement et au tourisme.

⁽⁶⁾ Convention de Paris du 4.6.1974 modifiée par le protocole du 26.3.1986. Cette convention a été remplacée par la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR), qui a été adoptée à Paris en septembre 1992 et est entrée en vigueur en mars 1998.

⁽⁷⁾ OMI/FAO/UNESCO-COI/OMM/OMS/AIEA/ONU/PNUE Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin — GESAMP.

3.1.5 Le CESE rappelle une nouvelle fois que l'industrie du transport maritime consomme du pétrole de basse qualité parce que les raffineries ne fournissent pas de combustible de meilleure qualité. Il soutient les initiatives prises à l'échelle mondiale en vue de traiter le problème de la qualité du combustible de soute⁽⁸⁾ pour permettre une avancée en matière de pollution atmosphérique provoquée par les navires.

3.1.6 La pollution marine et atmosphérique, quelle qu'en soit la source, détériore le milieu marin, et cela a des répercussions sanitaires, sociales et économiques. Des dispositifs suffisants existent pour contrôler et atténuer la pollution marine provoquée par les navires, dispositifs qui prévoient notamment des sanctions pour les pollueurs et qu'il conviendrait d'appliquer avec rigueur. Toutefois, il n'existe pas de cadre comparable pour lutter contre la pollution des mers et des cours d'eau provoquée par d'autres sources de pollution (par exemple les activités industrielles, urbaines, agricoles, les pesticides). Le CESE craint que si l'on ne prend pas des mesures complètes et efficaces, la santé du tourisme côtier et maritime (qui est, en Europe, l'industrie la plus importante en rapport avec la mer) sera en péril. Des mesures de cet ordre aideraient également à maintenir le volume et la diversité de la vie dans le milieu marin, y compris les stocks halieutiques.

3.1.7 Le CESE insiste sur la nécessité de négocier un accord bilatéral entre l'UE et les pays du Sud du bassin méditerranéen dans le cadre des plans d'action annuels de la politique de voisinage. L'accord permettra de garantir que les pays tiers concernés partagent avec les États membres de l'UE la responsabilité du maintien de la propreté des mers, en contrôlant les émissions dans l'atmosphère et le rejet de déchets dans leurs rivières (par exemple le delta du Nil). L'objectif ultime serait de préserver l'héritage commun que constitue la mer Méditerranée.

3.2 Aspects sociaux

3.2.1 La communication insiste sur l'importance du facteur humain dans le pôle d'activité maritime. Il conviendrait, dans la recherche de l'équilibre optimal, dans le plan d'action, entre les dimensions économique, sociale et environnementale d'une politique maritime durable, d'accorder à la dimension sociale l'attention qu'elle mérite.

3.2.2 Le CESE marque sa satisfaction au sujet de l'accord conclu par les partenaires sociaux (l'ETF et l'ECSA) pour intégrer certaines dispositions de la convention du travail maritime de l'OIT (2006) dans le droit communautaire. Le CESE souhaite voir mettre en œuvre dans les meilleurs délais au niveau mondial les normes de travail du secteur maritime, de manière à garantir des conditions égales à tous les gens de mer, conformément à la convention. Il est tout aussi important que les États membres ratifient les instruments internationaux pertinents ayant trait au secteur de la pêche, et notamment la convention concernant le travail dans le secteur de la pêche de l'OIT, de 2007.

3.2.3 Concernant l'élaboration d'un plan d'action relatif aux qualifications des gens de mer de l'UE, le CESE attire l'attention sur la révision de la convention STCW de l'OMI⁽⁹⁾ qui régit les

normes mondiales en matière de formation et de délivrance des brevets. Toute proposition de l'UE doit être compatible avec le régime OMI/OIT.

3.2.4 Le CESE approuve l'idée de réexaminer, en étroite coopération avec les partenaires sociaux, les domaines de la législation du travail de l'UE dont les gens de mer et les pêcheurs sont exclus et demande des précisions concernant le certificat d'excellence maritime. Il conviendrait d'envisager la faisabilité d'un certificat d'excellence maritime pour les gens de mer qui soit obligatoire pour les services de ferry intra-UE et volontaire pour les autres services.

3.2.5 La promotion des carrières des gens de mer de l'UE ne peut être efficace que si l'on investit des ressources dans le relèvement des normes de qualité, ce qui aurait pour effet de renforcer les avantages concurrentiels des gens de mer de l'UE sur une base de qualité plutôt qu'en termes de coûts.

3.2.6 La pénurie croissante de gens de mer qualifiés à l'échelle mondiale comporte des conséquences alarmantes pour les infrastructures de sécurité maritime de l'UE et elle ira en s'aggravant si l'UE et les États membres ne déploient pas des efforts concertés pour traiter ce problème. Faute d'une main-d'œuvre de ce type, l'Europe éprouvera une pénurie de connaissances et d'expérience nécessaires dans les principales activités maritimes ayant un caractère critique au regard de la sécurité (inspection des navires, visites, droit, assurances, services de circulation des navires, sauvetage, garde-côtes et pilotage). De plus, des pôles d'activités maritimes risquent de se délocaliser vers d'autres régions. Les actions en cours se sont révélées insuffisantes, et le CESE déplore que la Commission n'ait pas l'intention d'aborder cette question avant la fin de 2009.

3.2.7 Le CESE se dit alarmé par les taux élevés d'abandon d'études dans les écoles navales de certains États membres et l'abandon anticipé de la carrière maritime par les personnes exerçant cette profession. La vocation maritime de l'UE pourrait être sérieusement menacée si l'on ne prête pas immédiatement attention à la présente crise; dans le cadre de la stratégie d'ensemble, des solutions pourraient être mises au point pour rendre la carrière maritime plus attrayante. Il conviendrait de mener encore plus loin les travaux déjà effectués par les partenaires sociaux (ECSA et ETF) en matière de cartographie des carrières. Aux mesures destinées à «attirer» les Européens vers les métiers des gens de mer, il conviendrait d'associer des mesures destinées à «retenir» le personnel dans ce secteur.

3.2.8 L'université flottante permet aux étudiants participant à son voyage d'acquérir une expérience maritime. L'idée d'un campus universitaire flottant qui naviguerait en haute mer mérite d'être étudiée par la Commission européenne dans le cadre de ses efforts visant à attirer des étudiants de qualité dans la carrière maritime. De la même façon pourraient être créés dans les grands ports européens des écoles de type «Harbour school»⁽¹⁰⁾ enseignant aux enfants du cycle primaire — et éventuellement secondaire- à terre ce qui est plus aisé, mais proche de la mer, toutes les disciplines en les rapportant à la connaissance du milieu aquatique marin et des bateaux, et les bases de la navigation.

⁽⁸⁾ Avis du Comité économique et social européen «Bouquet énergétique dans les transports» (TEN 305), CESE 269/2008, 13.2.2008.

⁽⁹⁾ OMI: Organisation maritime internationale — STCW: Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille.

⁽¹⁰⁾ Voir: «New York Harbor School», <http://www.newyorkharborschool.org>.

3.2.9 Le CESE demande à la Commission d'examiner les meilleures pratiques qui existent dans les États membres, au niveau de l'enseignement secondaire, pour faire connaître l'intérêt de futures carrières en mer.

3.2.10 Pour ce qui est de répondre aux accidents de la mer, la politique future devrait s'inspirer des considérations suivantes:

- Les États côtiers devraient assumer leur part dans la chaîne de responsabilité en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement, ce qui impliquera de durcir les règles d'enregistrement des navires et de mettre en place un réseau fonctionnel de surveillance et d'assistance doté d'un système de contrôle par satellite, ainsi que des patrouilles maritimes et aériennes bien équipées.
- Il ne faudrait pas que la prévention des accidents maritimes se fasse au détriment des facteurs humains, et que l'on fasse ainsi porter aux gens de mer des responsabilités injustifiées. Elle doit être fondée sur un système intégré réduisant le risque d'erreurs humaines (du capitaine et de l'équipage) à travers des systèmes électroniques de sécurité modernes et un effort en vue d'améliorer la conception et l'équipement à bord. Le système juridique maritime doit assurer une répartition équitable et claire des responsabilités entre les professions maritimes, les services de surveillance côtière, les propriétaires de navires, les services d'enregistrement des navires et les autorités maritimes.

3.2.11 Il peut arriver que des gens de mer prennent des initiatives qui dépassent de beaucoup les limites de leurs fonctions normales, et ce dans des conditions météorologiques extrêmement dangereuses. Comme l'a déclaré le Secrétaire général de l'OMI, «le fait que leur milieu de travail soit au contact direct des éléments met de temps à autre les professionnels de la mer dans des situations auxquelles ils ne peuvent guère, pour ne pas dire pas du tout, être préparés de manière adéquate. Dans ces situations, ils doivent affronter une épreuve de vrai courage, lequel mérite d'être constaté et reconnu»⁽¹⁾. La Commission est invitée à tenir compte des considérations précitées lorsqu'elle proposera des mesures en vue de répondre au problème des accidents maritimes.

3.3 Questions économiques

3.3.1 La future communication sur la politique communautaire du transport maritime (2008-2018) devrait créer un cadre approprié qui attire des investissements dans le transport maritime et qui contribue à renforcer le leadership mondial du transport maritime européen, ainsi que son rôle de catalyseur pour le pôle d'activité maritime.

3.3.2 Le CESE accueille avec satisfaction le fait que la Commission reconnaisse la nécessité d'une réglementation mondiale pour une industrie mondiale, ainsi que l'importance d'une réglementation maritime internationale, et prône le soutien à la recherche de solutions aux défis que doivent affronter, en matière de réglementation, les organismes internationaux (tels que l'OMI). De fait, le caractère mondial du transport maritime, le marché mondial de la main-d'œuvre dans lequel s'inscrit le fonctionnement de ce secteur et la position

concurrentielle du transport maritime européen sur le marché mondial sont des thématiques dont il convient de tenir compte.

3.3.3 Il faut rappeler encore une fois la nécessité d'améliorer l'efficacité de la capacité portuaire et des services portuaires existants, ainsi que la nécessité d'une augmentation de la capacité portuaire et de l'amélioration des liaisons avec l'arrière-pays.

3.3.4 Le CESE remarque qu'il a été tenu compte de ses suggestions concernant la nécessité de progresser dans la ratification des conventions de l'OMI par les États membres de l'UE comme dans le reste du monde, ainsi que des propositions concernant le développement des ports, la réduction des niveaux de pollution atmosphérique provenant des navires, la création de pôles multisectoriels et d'un réseau européen de pôles d'activité maritime. La communication reconnaît aussi le rôle essentiel du transport maritime européen pour le commerce européen et international et pour la vie quotidienne des citoyens européens.

3.3.5 Concernant «l'Espace européen du transport maritime sans frontières», la communication, conformément aux positions du CESE⁽¹²⁾, souligne que cette notion est destinée à s'appliquer uniquement à la création d'un espace maritime virtuel à l'intérieur duquel, dans le contexte du marché unique communautaire, les formalités administratives et douanières seront simplifiées, et les échanges commerciaux facilités. Le CESE prend note de la consultation lancée par la Commission, pour permettre de statuer sur d'éventuelles propositions ultérieures visant à mettre en œuvre efficacement cette idée.

3.3.6 Le CESE estime qu'il existe des possibilités de faire fonctionner une coopération/coordination entre les États membres de l'UE dans les organisations internationales, sans mettre en péril la participation de chacun. Les États membres de l'UE jouissent d'un grand respect dans les organisations internationales pour leur apport d'expertise, qui ne devrait pas se trouver érodé, mais au contraire se renforcer.

3.3.7 Le CESE soutient l'objectif consistant pour l'UE à user de son influence auprès des pays tiers pour les encourager à appliquer et à ratifier les conventions maritimes internationales les plus importantes. Les inspecteurs de l'État du port, en Europe, devraient contrôler la conformité aux normes environnementales et sociales internationales pour ce qui concerne aussi bien les navires de l'UE que ceux des pays tiers.

4. Observations particulières

4.1 Régions côtières et îles

4.1.1 Le CESE constate avec satisfaction que l'on a repris ses propositions relatives à la promotion du tourisme côtier et à une base de données concernant les financements communautaires disponibles pour les régions côtières. Il conviendrait de placer les îles au centre des préoccupations de l'UE, au moyen des mesures suivantes:

- améliorer les infrastructures insulaires, de manière à encourager le tourisme maritime;

⁽¹⁾ Prix spécial de l'OMI pour le courage en mer, 19.11.2007.

⁽¹²⁾ Avis sur le livre vert «Vers une politique maritime de l'Union» (COM(2006) 275), JO C 168 du 20.7.2007, pp. 50-56; Avis sur «La politique portuaire commune au sein de l'UE», JO C 168 du 20.7.2007, pp. 57-62; Avis sur «Les autoroutes de la mer dans la chaîne logistique», TEN 297, CESE 1204/2007, 18.12.2007.

- prolonger la durée de la période touristique dans les îles (par des activités culturelles et sportives);
- améliorer la communication entre les îles/le continent au moyen de nouvelles technologies avec l'aide de fonds de l'UE;
- fournir des usines de désalinisation qui respectent les équilibres des milieux naturels en vue de remédier à la rareté de l'eau qui deviendra l'un des principaux défis auxquels sera confrontée la zone méditerranéenne, en raison du changement climatique.

4.2 L'océan Arctique et les relations avec les pays tiers

4.2.1 Le CESE accueille favorablement: les propositions concernant le renforcement de la coopération pour la gestion de la Méditerranée et de la mer Noire, la politique d'élargissement et la politique européenne de voisinage, ainsi que la dimension septentrionale.

4.2.2 Les fonds de l'océan Arctique renferment environ 20 à 30 % des réserves de pétrole qui n'ont pas encore été découvertes. En raison du changement climatique, il se pourrait que, d'ici 2015, les routes maritimes arctiques soient accessibles une bonne partie de l'année. L'ouverture de la voie arctique est intéressante aussi bien en termes de distance que de sécurité: par exemple, le passage par la voie arctique, et non par le canal de Suez, permet de réduire de 1 600 km le trajet de Shanghai à Rotterdam. La réduction des trajets maritimes permettrait une diminution significative de la consommation de carburants et des émissions. Le CESE fait remarquer qu'en égard à la multitude de problèmes juridiques et environnementaux impliquant plusieurs pays, il devient impératif de clarifier le droit international relatif aux glaces de mer. Dans ce contexte, il attend avec intérêt le rapport annoncé sur l'océan Arctique, puisqu'il abordera les conséquences géopolitiques du changement climatique. Il conviendrait d'étudier au préalable les conséquences environnementales éventuelles de l'exploitation de nouvelles routes de navigation maritime à travers l'océan Arctique.

4.3 Surveillance maritime

4.3.1 Le CESE approuve les propositions concernant le réseau européen de surveillance maritime et l'amélioration de la coopération entre les garde-côtes des États membres. De telles mesures auront pour effet de promouvoir la sûreté et la sécurité maritimes, le contrôle de la pêche et le contrôle des frontières extérieures, ainsi que de protéger l'environnement marin.

4.4 Contamination des mers et des cours d'eau

4.4.1 La contamination de cours d'eau et des mers (la Baltique et la mer Noire) à partir de sources terrestres est une question à propos de laquelle l'UE devrait intensifier ses efforts dans le plan d'action. Pour des raisons d'efficacité politique, il conviendrait de traiter les problèmes à un niveau multilatéral plutôt que bilatéral.

4.5 Pêche

4.5.1 Au vu de données alarmantes concernant la diminution et la disparition des espèces marines, le CESE souligne la nécessité d'une exploitation rationnelle des ressources halieutiques. Les propositions concernant la gestion de la pêche vont dans le bon sens. La pêche étant l'une des professions les plus dangereuses qui soient, il conviendrait d'agir davantage pour développer la culture de la sécurité parmi les professionnels de ce secteur. En particulier, il y a lieu de s'occuper de la question des mesures de sécurité pour les navires de pêche d'une longueur de moins de 24 mètres (cet aspect constitue une lacune des

conventions internationales et des directives communautaires existantes). Le CESE rappelle que la nécessaire préservation des espèces a des conséquences sociales qu'il convient de traiter en tant que telles: l'engagement à la mer des pêcheurs est souvent en relation avec leur manque de ressources et c'est alors leur vie qu'ils exposent.

4.5.2 Les risques physiques et financiers du métier de pêcheur sont graves et expliquent l'hémorragie que subit la profession. Il existe un besoin urgent de projets et de programmes de l'UE en vue de développer la technologie des navires de pêche. Dans le contexte des échanges de bonnes pratiques concernant l'intérêt du métier de pêcheur, le CESE recommande une large diffusion du «Manuel pour la prévention des accidents en mer et la sécurité des pêcheurs», publié conjointement, il y a peu, par les partenaires sociaux européens Europe-pêche et ETF. Tout aussi importante est la nécessité qu'il y a à ce que les États membres accélèrent le processus de ratification de la convention de l'OIT concernant le travail dans le secteur de la pêche, de juin 2007. L'objectif ultime serait de faire en sorte que les activités de la pêche deviennent plus durables et attrayantes.

4.6 Recyclage des navires

4.6.1 Dans son avis récent sur le «Livre vert sur l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires» (COM(2007) 269), le CESE a fait part de son inquiétude quant au fait que les «installations de démantèlement respectueuses de l'environnement et socialement durables sont (...) largement insuffisantes à l'échelle mondiale». La situation risque de s'aggraver «en raison de» l'inflation «du nombre de navires qui arriveront en fin de vie dans les prochaines années à la suite du retrait, à l'échelle internationale, des pétroliers à simple coque»⁽¹³⁾. Il conviendrait d'améliorer les installations et les conditions de travail en Asie du Sud (où a lieu l'immense majorité des opérations de recyclage de navires) pour qu'elles soient conformes à des normes acceptables à l'échelle internationale.

4.6.2 Le CESE se félicite des progrès réalisés au niveau international sur le démantèlement, de façon efficace, sûre et durable du point de vue environnemental, des navires en fin de vie. Il est prioritaire de conclure une convention contraignante d'ici 2008/2009, et de promouvoir en attendant les directives de l'OMI. Ce point de référence reconnu à l'échelle internationale permettrait d'une part, d'imposer clairement aux propriétaires de navires l'obligation de fournir des précisions sur les matériaux potentiellement dangereux se trouvant sur leurs navires et d'autre part, d'établir des normes minimum pour les chantiers de recyclage en matière de santé et de dispositions de sécurité, ainsi qu'en matière de gestion des matériaux dangereux.

4.7 Accords sur l'arraisonement des navires et la sécurité

4.7.1 Le poids accru des considérations de sécurité a amené plusieurs des États membres de l'UE à conclure avec des pays tiers des accords bilatéraux sur l'arraisonement des navires. Le CESE rappelle une fois encore qu'une démarche coordonnée des États membres de l'UE est souhaitable par rapport à de telles initiatives, de même qu'une division coordonnée du travail entre les États membres, y compris leurs marines, en ce qui concerne l'application de telles règles. Une autre solution pourrait être la ratification rapide par les États membres de l'UE des protocoles pour la répression d'actes illicites (RAI), qui comportent des mesures de sauvegarde destinées à protéger les intérêts commerciaux légitimes des opérateurs de transport maritime et les droits fondamentaux des gens de mer.

⁽¹³⁾ Avis concernant un «Livre vert sur l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires» COM(2007) 269, CESE 1701/2007 fin, 13.12.2007.

4.7.2 Le CESE exprime des inquiétudes concernant la recrudescence des attaques à l'encontre des navires marchands et la prolifération des actes d'attaques à main armée et de piraterie en mer, en particulier en Asie du Sud-Est et en Afrique. Il appelle instamment l'UE à agir pour faire en sorte que les navires marchands puissent être escortés par les forces navales lors de la traversée d'eaux dangereuses.

4.8 Branchement au réseau électrique terrestre

4.8.1 Comme mesure permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des navires à quai, la Commission propose le branchement au réseau électrique terrestre (plan d'ac-

tion). En utilisant le réseau électrique terrestre, les navires ne brûleront pas de combustible et, ainsi, n'émettront ni polluants (SO_x, NO_x, particules), ni CO₂.

4.8.2 Le CESE souscrit à la proposition précitée, tout en attirant l'attention sur les points suivants: une solution unique peut ne pas être adaptée à tous les types de navires; l'électricité terrestre peut être produite par des centrales qui brûlent des combustibles et du charbon, et produire un surcroît de CO₂, qui risque d'annuler l'avantage obtenu. Aussi invite-t-il la Commission à tenir compte des considérations précitées pour proposer une politique sensée à l'échelle internationale.

Bruxelles, le 22 avril 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 modifiant le règlement (CE) n° 1172/98 du Conseil relatif au relevé statistique des transports de marchandises par route, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission»

COM(2007) 778 final — 2007/0269 (COD)

(2008/C 211/08)

Le 27 février 2008, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 285, paragraphe 1, 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 modifiant le règlement (CE) n° 1172/98 du Conseil relatif au relevé statistique des transports de marchandises par route, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission»

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), a décidé, par 145 voix pour et 2 abstentions, de rendre un avis ⁽¹⁾ favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ L'avis du Comité sur la procédure de réglementation avec contrôle est en cours d'élaboration (COM(2007) 741 final, COM(2007) 822 final, COM(2007) 824 final et COM(2008) 71 final).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions “Pour des PME propres et compétitives — Programme destiné à aider les petites et moyennes entreprises à respecter la législation dans le domaine de l’environnement”»

COM(2007) 379 final — (SEC(2007) 906, SEC(2007) 907, SEC(2007) 908)

(2008/C 211/09)

Le 8 octobre 2007, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la:

«Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions “Pour des PME propres et compétitives — Programme destiné à aider les petites et moyennes entreprises à respecter la législation dans le domaine de l’environnement”»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mars 2008 (rapporteur: M. CHIRIACO).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 109 voix pour et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement l'initiative qu'a prise la Commission de lancer un programme qui vise expressément à aider les petites et moyennes entreprises à respecter la législation dans le domaine de l'environnement, étant donné la complexité que revêt cette réglementation et le poids dont ces entreprises pèsent dans l'économie européenne en termes d'activité et sur le plan social. Dans le cadre ainsi défini, le Comité estime cependant que les petites entreprises et les microentreprises doivent bénéficier d'une attention spécifique, car elles sont confrontées à des problèmes structurels qui les rendent plus vulnérables.

1.2 Ayant conscience qu'eu égard à sa complexité, les PME peuvent éprouver des difficultés pour se conformer à la législation environnementale, le Comité se félicite du développement d'instruments ciblés pour en favoriser une compréhension plus claire. Bien qu'au cours de ces dix dernières années, une attention sans cesse plus soutenue ait été consacrée à la problématique sociale et, en particulier, à celle de l'environnement, la responsabilité sociale de l'entreprise n'est pas encore perçue dans toutes les formes d'entités économiques comme un facteur qui induit un avantage compétitif.

1.3 Le Comité est d'avis que la Commission a posé un premier pas d'une haute importance en prenant l'initiative de proposer un programme visant à aider les PME à se conformer à la législation environnementale.

1.4 Le Comité juge que la Commission se doit d'adopter une démarche anticipatrice vis-à-vis des PME, en déterminant un système structuré de coopération au niveau de l'implantation géographique des entreprises. Dans ce contexte, la coopération transfrontalière devra bénéficier d'une attention spécifique.

1.5 Il est primordial, en particulier:

- de définir, vu la haute complexité législative en la matière, l'unicité de la réglementation environnementale en uniformisant la législation au niveau national, afin de parvenir à davantage de cohérence juridique,

- de simplifier et d'améliorer le contexte réglementaire, notamment en rehaussant la qualité des textes, du point de vue de la simplicité et de la clarté,

- de réduire les lourdeurs bureaucratiques et administratives,

- d'élaborer secteur par secteur des systèmes de gestion environnementale sur mesure, qui soient ainsi plus accessibles pour les PME,

- de développer les compétences, essentiellement par le biais des organisations de PME, en formant des experts locaux qui puissent assurer la fourniture d'une aide professionnelle aux PME,

- de réorganiser les ressources financières du programme dans le sens d'une simplicité et d'une efficacité accrues,

- d'améliorer la communication et l'information, en particulier pour ce qui est de diffuser les résultats des bonnes pratiques.

2. Résumé succinct de la communication de la Commission

2.1 La communication de la Commission à l'examen a pour objectif d'aider les petites et moyennes entreprises (PME) à utiliser efficacement l'énergie et les ressources ⁽¹⁾. Elle définit pour ce faire un cadre juridique ainsi que des mesures qui renforcent les politiques et les initiatives actuelles en tenant compte des caractéristiques spécifiques des entreprises de taille modeste. À cette fin, elle propose de créer un programme visant à aider les PME à appliquer la législation européenne en matière d'environnement. Le programme canaliserait les moyens financiers vers les réseaux de soutien, simplifierait l'accès aux systèmes de gestion de l'environnement et encouragerait une plus grande sensibilisation de ces entreprises aux questions environnementales.

⁽¹⁾ COM(2007) 379 final.

2.2 Si les petites et moyennes entreprises sont des organisations de taille limitée (moins de 250 personnes), elles sont au nombre de 23 millions dans l'ensemble de l'Union européenne et y représentent près de 99 % du total des entreprises et 57 % de la valeur ajoutée totale de l'économie communautaire. Du fait de leur forte contribution au chiffre d'affaires économique de l'UE, elles ont donc un impact important sur l'environnement.

2.3 Beaucoup d'entreprises ne perçoivent pas les effets de leurs activités sur l'environnement et la plupart d'entre elles pensent même qu'ils sont très limités, voire inexistantes. En outre, les PME tendent généralement à penser qu'aussi longtemps qu'on ne leur signifie pas le contraire, elles respectent la législation. Dans ces conditions, leurs activités peuvent exposer la santé et la sécurité des travailleurs à des risques accrus et faire peser des menaces notables sur l'environnement. En omettant d'intégrer les questions environnementales dans leurs activités économiques, elles risquent par ailleurs de se priver des avantages économiques associés à une meilleure gestion de ces questions et à l'innovation en matière d'environnement.

2.4 Le programme d'aide au respect de l'environnement proposé par la Commission comprend une série de mesures visant à garantir que les PME réduisent au minimum l'incidence de leurs activités sur l'environnement et à faciliter le respect de la législation en vigueur. Il entend alléger la charge que représente la mise en conformité en prévoyant des instruments et des politiques destinés à placer les questions environnementales au cœur des activités des PME.

2.5 Les mesures présentées dans la communication concernent également la diffusion d'informations spécifiquement adressées aux PME, la promotion des réseaux de soutien, ainsi que des activités de formation qui ont pour but de mettre en place une expertise locale en matière d'environnement.

2.6 Le programme sera financé par des crédits de Life+ (5 millions d'euros pour 2007-2013) et par des ressources supplémentaires provenant du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (PCI), ainsi que des fonds structurels.

2.7 Un site Internet, disponible dès à présent en sept langues, présente des informations sur la politique environnementale de l'Union européenne en faveur des PME et il est prévu d'élaborer des guides sur l'efficacité énergétique, les émissions atmosphériques, la production de déchets et les rejets de polluants dans le sol et les eaux. Un manuel sur les possibilités de financement sera également publié.

2.8 Le nouveau réseau pour le soutien aux entreprises et à l'innovation contribuera à la mise en œuvre du programme à partir de 2008. Avec ses homologues engagés dans l'assistance aux PME, il jouera un rôle de choix pour aider ces entreprises à traduire les politiques européennes d'environnement en mesures opérationnelles.

2.9 Le document de travail joint à la communication présente une sélection d'études de cas et d'exemples de bonnes pratiques qui ont cours au sein de PME en Europe et dans le monde.

3. Observations générales

3.1 Le Comité accueille favorablement le programme de la Commission, notamment parce qu'il reconnaît l'importance et la valeur de la contribution que les PME apportent à l'économie et à la société dans l'Union européenne.

3.2 Dans ce contexte, le Comité souligne la portée que revêtent la décision du Conseil de Feira, des 19 et 20 juin 2000 ⁽²⁾, et l'adoption de la Charte européenne des PME ⁽³⁾, qui affirme que «les petites entreprises sont l'épine dorsale de l'économie européenne» et qu'elles «constituent une source irremplaçable d'emplois et une pépinière d'idées entrepreneuriales». Parmi les priorités que discerne ce même texte figure le renforcement de la croissance et de la compétitivité des entreprises, au niveau des territoires mais aussi dans le cadre d'un marché mondialisé.

3.3 L'évaluation d'impact environnemental doit faire l'objet d'une gestion intégrée et transversale de la part de l'entreprise. Si l'on considère que dans leur majorité, les PME et, parmi elles en particulier, les petites entreprises et microentreprises ne mettent normalement pas en œuvre de politique concernant l'environnement, il s'imposera donc d'appliquer une gestion environnementale intégrée en veillant à ce que les charges administratives soient réduites au minimum.

3.4 Le premier pas à poser en ce sens consiste à aider l'entreprise à prendre conscience que ces pratiques ne constituent pas seulement un surcoût ou un engagement mais lui fournissent un instrument pour améliorer sa compétitivité et créer de la valeur à long terme.

3.5 Les entreprises qui parviennent à surveiller en permanence le cours de ces activités, en utilisant par exemple des systèmes de suivi environnemental, réussissent également à assurer le développement des paramètres de gestion ainsi contrôlés, en articulant en un seul plan stratégique les éléments de nature économique-financière et ceux qui portent sur les incidences dans le domaine social et celui de l'environnement ⁽⁴⁾. Cette approche procure non seulement les avantages qui, sur le plan de l'économie et de l'environnement, résultent d'une utilisation efficace et rationnelle des ressources mais a également pour effet, grâce à la modification apportée à l'organisation du travail, de préserver la sécurité et la productivité des activités.

3.6 Le Comité estime dès lors lui aussi qu'il y a lieu d'adopter une stratégie qui vise le long terme et soit rapidement mise en œuvre par les États membres.

4. Observations spécifiques

Observations relatives aux mesures proposées par le plan d'action de la Commission

4.1 Mieux légiférer en ce qui concerne la formulation et la mise en œuvre des politiques: à cet égard, «légiférer mieux» équivaut à impliquer davantage les PME dans l'élaboration des politiques environnementales et à fonder ces initiatives sur des analyses de bonnes pratiques qui, à condition d'être repérées et

⁽²⁾ http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=2001&infoTarget=before&bid=76&lang=2&cmsId=347.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/charter/docs/charter_fr.pdf.

⁽⁴⁾ Voir Julien Labonne, *A Comparative Analysis of the Environmental Management, Performance and Innovation of SMEs and Larger Firms based on the OECD Database* («Analyse comparative de la gestion environnementale, des performances et de l'innovation des PME et des entreprises de plus grande taille, au départ de la base de données de l'OCDE»), juillet 2006.

diffusées comme voulu, apportent un solide appui pour que la législation sur l'environnement soit mise à exécution de la manière qui soit la plus efficace, économiquement parlant. La lutte contre les lourdeurs administratives et bureaucratiques, qu'elles soient communautaires, nationales et régionales, et les efforts déployés pour parvenir à plus de clarté doivent être envisagés non seulement dans une optique d'éventuels instruments législatifs nouveaux mais également par rapport à l'hypothèse d'une révision des normes existantes.

4.2 Prévoir des systèmes de gestion environnementale «sur mesure» plus accessibles aux PME: en intégrant les politiques environnementales dans les choix stratégiques, en tant que pistes de croissance et d'innovation, les entreprises pourront respecter les normes en vigueur mais aussi expérimenter des comportements nouveaux et bonnes pratiques qui prennent en considération la liberté d'initiative et les paramètres instaurés pour satisfaire aux impératifs spécifiques des petites et moyennes entreprises. Il convient en particulier d'encourager l'adoption de systèmes de gestion environnementale du genre EMAS (Système communautaire de management environnemental et d'audit) ou ISO. En ce qui concerne le premier cité, il est possible d'atteindre cet objectif, par exemple, en introduisant dans le règlement afférent une disposition en faveur des PME ⁽⁵⁾, en prévoyant une mise en œuvre adaptée à leurs structures et en diminuant progressivement les inspections et les demandes d'information qui sont imposées aux entreprises qui s'y affilient, le but poursuivi étant de les encourager à y adhérer, à un moment où l'on constate qu'elles le font en nombre appréciable en Italie, en Allemagne ou en Espagne. Le Comité espère que la Commission pourra, dans la perspective notamment de la révision de l'EMAS, tenir compte des suggestions formulées ci-dessus, ainsi que de l'avis qu'il a élaboré en juillet 2006 ⁽⁶⁾ sur les changements climatiques et la société civile. Enfin, il invite la Commission à explorer les instruments non officiels et non codifiés au niveau des collectivités territoriales, afin d'y déceler des éléments utiles pour enrichir les systèmes actuels de gestion environnementale, étant donné que l'implication directe des PME et de leurs associations à l'échelle des territoires constitue le seul facteur susceptible de faire évoluer la situation actuelle en la matière.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

4.3 Offrir un soutien financier ciblé et établir un programme financier pluriannuel en faveur de la production durable dans les PME: la multiplicité des instruments financiers disponibles peut être une source de confusion et aboutir à entraver leur bon fonctionnement. Il est donc souhaitable, comme le prévoit la Commission, de procéder au plus vite à la publication d'un manuel qui expliquera les nouvelles possibilités de financement pour les projets destinés à améliorer le respect de la législation touchant à l'environnement, ainsi que les performances environnementales des PME. Sur ce point, il serait préférable, si l'on se place dans une perspective de long terme, de prévoir une seule ligne budgétaire pour toutes les actions en rapport avec les PME.

4.4 Développer les compétences locales en matière d'environnement pour les PME: l'assistance technique en faveur des PME exige des profils professionnels spécialisés. À cette fin, il s'impose d'impliquer directement les organisations des PME au niveau local et les institutions. En outre, il y a lieu de garantir que les services seront fournis à un coût raisonnable et les PME doivent avoir la possibilité de former et d'utiliser des consultants en interne.

4.5 Améliorer la communication et mieux cibler l'information: le site Internet à créer sous une forme multilingue et en articulation avec le portail des PME ⁽⁷⁾ doit devenir pour les réseaux de soutien aux PME la principale source d'information sur les questions touchant à la politique environnementale de l'UE et aux PME. Le Comité estime qu'il est capital de fournir aux PME un accès immédiat aux données et de leur assurer un contact direct avec les organes communautaires.

4.6 Le Comité se félicite que la Commission ait pris l'initiative de lancer le Réseau entreprise Europe, qui constitue une structure nouvelle et importante de soutien aux entreprises à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire de l'UE. Il est primordial à ses yeux que l'Union continue à renforcer les services en faveur des PME, notamment en ce qui concerne le commerce et les investissements transfrontaliers, la coopération technologique entre ces entreprises et celles de plus grande taille, l'innovation, la connaissance des ressources communautaires pour leur financement et les programmes de recherche qui leur sont destinés.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ «Ligne directrice pour les vérificateurs sur la vérification des petites et moyennes entreprises (PME), particulièrement des petites entreprises et des microentreprises», annexe IV à la recommandation de la Commission n° 2001/680/CE du 7 septembre 2001 relative à des orientations pour la mise en œuvre du règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS).

⁽⁶⁾ NAT/310 — «Relever les défis du changement climatique — Le rôle de la société civile».

⁽⁷⁾ <http://ec.europa.eu/entreprise/sme/index.htm>.

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 relative au réexamen de la recommandation 2001/331/CE prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres»

COM(2007) 707 final

(2008/C 211/10)

Le 14 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

«Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au réexamen de la recommandation 2001/331/CE prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mars 2008 (rapporteur: M. **Josef ZBOŘIL**).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE partage l'avis de la Commission, selon lequel le cadre général pour les systèmes d'inspections environnementales dans les États membres devrait **revêtir la forme d'une recommandation**. Toutefois, il conviendrait de modifier la recommandation afin d'améliorer sa mise en œuvre et de renforcer son efficacité. En vertu d'actes législatifs portant sur des secteurs spécifiques, les activités d'inspection, leur ampleur et leur réalisation dans ces domaines capitaux sont juridiquement contraignantes dans toute la Communauté.

1.2 Afin qu'une recommandation puisse être appliquée efficacement, il est absolument fondamental qu'elle soit compréhensible et claire. Aussi est-il essentiel de **bien définir le champ d'application des inspections** environnementales portant sur les problèmes constatés.

1.3 **La définition, la clarification et l'uniformisation des termes** revêt une importance capitale pour l'harmonisation des activités d'inspection sur le territoire de la Communauté et pour la mise en place de conditions équitables pour les entreprises. On trouve dans le droit communautaire bien d'autres occurrences de ces termes, dont la définition peut varier d'un acte législatif à un autre. Aussi la définition des termes nécessitera-t-elle de manière générale un examen plus approfondi.

1.4 Par ailleurs, il est absolument indispensable de **déterminer les critères pour la planification, la réalisation et le suivi des inspections ainsi que l'élaboration des rapports y afférents**.

1.5 Il y a lieu de recommander, en ce qui concerne le **système de gestion des activités d'inspection**, le recours aux méthodes de management modernes. Celles-ci contribuent à concentrer les activités d'inspection sur les domaines décisifs présentant un intérêt environnemental, permettent d'améliorer la planification et peuvent contribuer à une amélioration durable de la protection de l'environnement.

1.6 Il est nécessaire d'**uniformiser plus avant l'accès à l'information** conformément au droit communautaire en vigueur. Il convient que les informations communiquées donnent une vue d'ensemble des réalités constatées par l'inspection, des mesures correctives imposées et de leur mise en œuvre.

1.7 Afin de renforcer davantage la coopération internationale, il est essentiel de soutenir le réseau IMPEL et de garantir une harmonisation accrue des normes relatives aux inspections et à leur réalisation.

2. Contenu du document de la Commission

2.1 Les inspections constituent un instrument important pour garantir la mise en œuvre et l'application du droit communautaire de l'environnement. En 2001, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la recommandation 2001/331/CE, qui prévoit des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres ⁽¹⁾.

2.2 La recommandation définit des critères non contraignants pour la planification, la réalisation et le suivi des inspections environnementales ainsi que pour l'élaboration des rapports y afférents. Son objectif est d'assurer un meilleur respect du droit communautaire ainsi que de contribuer à le mettre en œuvre et à l'appliquer de manière cohérente dans tous les États membres.

2.3 La Commission a mené une étude sur la mise en œuvre et l'application de cette recommandation, laquelle servira de base pour élaborer une nouvelle version de la recommandation qui sera présentée en 2008.

2.4 Tous les États membres ont soumis un rapport sur la mise en œuvre de la recommandation et un rapport sur leur expérience quant à son application. Force est toutefois de constater que le processus de mise en application de la recommandation varie fortement d'un État membre à un autre. On constate

⁽¹⁾ JO L 118 du 27.4.2001, p. 41.

que si tous les États membres ont partiellement mis en œuvre la recommandation, ils ne sont qu'un petit nombre à l'avoir appliquée intégralement. Il existe toujours de grandes différences dans la mise en œuvre des inspections environnementales au sein de la Communauté. Ces disparités entraînent en outre des distorsions de concurrence entre les entreprises.

2.5 Les grandes disparités, qu'il faudra éliminer, sont particulièrement présentes dans les domaines suivants:

2.5.1 Définition du champ d'application

2.5.1.1 Le champ d'application actuel est centré sur les installations industrielles et de traitement des déchets et exclut de nombreuses activités qui sont réglementées par la législation communautaire en matière d'environnement. En particulier, la recommandation ne prévoit pas de critères pour l'inspection des transferts de déchets. Les transferts transfrontières de déchets sont régis au niveau de l'UE par le règlement concernant les transferts de déchets⁽²⁾. La mise en œuvre de ce règlement constitue une priorité essentielle pour la Commission.

2.5.1.2 La recommandation n'établit pas davantage de critères pour l'inspection des sites Natura 2000. La Commission accueille donc favorablement la création du réseau «Green Enforce», qui vise à encourager la coopération et les échanges d'expériences entre les États membres afin de faciliter la mise en œuvre de la législation dans le domaine de l'environnement. Dans le cadre de ce réseau, on examine actuellement la possibilité de contribuer à l'amélioration des inspections environnementales en mettant au point des critères pour l'inspection des sites Natura 2000.

2.5.1.3 Les autres domaines de la législation environnementale auxquels la recommandation ne s'applique pas sont l'enregistrement et l'autorisation des produits chimiques (REACH⁽³⁾), la limitation de certaines substances dangereuses dans les produits (par exemple les substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques⁽⁴⁾), le commerce des espèces menacées d'extinction⁽⁵⁾, ainsi que les activités liées aux organismes génétiquement modifiés et les systèmes fondés sur le principe de la responsabilité du producteur.

2.5.2 **Clarification des définitions:** certains termes utilisés dans la recommandation revêtent un sens différent d'un État membre à l'autre. Les termes suivants en particulier font l'objet d'interprétations divergentes:

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets, JO L 190 du 12.7.2006, p. 1.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 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, instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, JO L 396 du 30.12.2006, p. 1.

⁽⁴⁾ Directive 2002/95/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques, JO L 37 du 13.2.2003, p. 19.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, JO L 61 du 3.3.1997, p. 1.

- inspection, contrôle et audit;
- autorité d'inspection;
- plan d'inspection et programme d'inspection;
- mécanisme transfrontière;
- inspections régulières et inspections ponctuelles.

2.5.3 **Critères pour la planification, la réalisation et le suivi des inspections ainsi que l'élaboration des rapports y afférents:** l'objectif de la recommandation est de faire en sorte que les installations soumises aux inspections respectent mieux la législation environnementale et d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement. Pour ce faire, la recommandation fixe des critères concernant la planification, la réalisation et le suivi des inspections environnementales, ainsi que l'élaboration des rapports y afférents.

— *Planification des inspections:* la recommandation prévoit l'établissement de plans d'inspection et fixe des critères généraux pour ces plans et leur contenu minimal. Dans un grand nombre d'États membres cependant, les plans d'inspection ne contiennent pas d'éléments stratégiques, mais sont plutôt des listes d'installations ou de secteurs devant être inspectés dans un délai donné. Il est possible d'améliorer encore la planification des inspections dans les États membres et d'utiliser au mieux leurs ressources disponibles. Certains États membres ont déjà instauré des systèmes perfectionnés de planification des inspections recourant à des stratégies de gestion fondées sur l'évaluation des risques⁽⁶⁾.

— *Réalisation des inspections:* la recommandation indique que des visites sur le terrain doivent être effectuées périodiquement dans le cadre des inspections régulières menées par les autorités, ainsi qu'en cas de plaintes, d'accidents, d'incidents ou de manquements, après la délivrance d'un permis et avant la nouvelle délivrance ou le renouvellement ou la modification d'un permis. Elle définit des critères concernant les modalités de ces visites sur le terrain. Bien qu'il n'existe pas en la matière de disparités importantes entre les États membres, il convient d'harmoniser les pratiques dans ce domaine également.

— *Évaluation des plans d'inspection:* l'évaluation de la réussite des plans d'inspection est considérée comme un outil important pour améliorer la planification. Certains États membres ont mis en place des systèmes modernes d'évaluation de leurs plans d'inspection. Ceux-ci les ont aidés à élaborer leurs plans d'inspection futurs.

⁽⁶⁾ On peut citer à titre d'exemple le système britannique OPRA («Operator and Pollution Risk Appraisal»: évaluation des exploitants et des risques de pollution).

2.5.4 Élaboration des rapports: les premiers rapports ont fourni une grande quantité d'informations sur la mise en œuvre et l'application de la recommandation dans les États membres. Cependant, ces données ne sont pas toujours comparables. Il conviendrait d'instaurer un format uniforme et très clair pour ce système de rapports afin de garantir la comparabilité des données.

2.5.5 Accès aux informations: la recommandation prévoit que les plans et les rapports d'inspection soient publiés conformément aux directives communautaires en vigueur. Les rapports ont révélé que plusieurs États membres ne rendent publics ni les plans ni les rapports d'inspection. Les informations concernant les inspections environnementales font l'objet des dispositions de la directive 2003/4/CE, de sorte que l'obligation légale de rendre ces informations publiques existe déjà. La directive prévoit en outre suffisamment de motifs de dérogation pour refuser l'accès à ces informations lorsqu'il est nécessaire de protéger des intérêts supérieurs. Il sera nécessaire de mettre au point les mécanismes adéquats afin de permettre l'exercice de ce droit.

2.6 Démarche proposée

La Commission considère que l'application incomplète de la recommandation oblige à envisager l'établissement d'exigences juridiquement contraignantes pour les inspections environnementales. Il est en outre nécessaire de préciser les critères généraux applicables à ces inspections, de fournir des orientations supplémentaires et de procéder à des échanges d'information en ce qui concerne leur mise en œuvre. Par conséquent, les mesures suivantes sont proposées:

2.6.1 Révision de la recommandation: la recommandation devrait être considérée comme un cadre général pour les systèmes d'inspections environnementales dans les États membres. Elle définit des critères d'ordre général. En raison de la nature très générale et descriptive de ces critères, il ne semble pas approprié de les transformer en exigences juridiquement contraignantes. Toutefois, afin d'améliorer sa mise en œuvre et de renforcer son efficacité, la recommandation devrait être modifiée.

2.6.2 Exigences sectorielles en matière d'inspection: outre les critères généraux applicables aux inspections environnementales qui sont définis dans la recommandation, il conviendrait que des textes législatifs sectoriels prévoient des exigences spécifiques juridiquement contraignantes pour l'inspection de certaines installations ou activités. De telles exigences juridiquement contraignantes sont nécessaires pour qu'une plus grande priorité politique soit accordée aux inspections et pour que la législation environnementale soit mieux appliquée dans toute la Communauté. Les exigences sectorielles en matière d'inspection peuvent compléter la recommandation ou concerner des installations ou activités qui ne relèvent pas de cette recommandation.

2.6.2.1 Dans le cadre du réexamen de la directive IPPC (?), qui figure dans le programme de travail législatif de la Commis-

(?) Directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

sion pour 2007, et sur la base de l'analyse de la mise en œuvre de ces dispositions législatives, la Commission examinera les moyens de garantir un cadre mieux adapté pour la mise en conformité afin d'assurer une plus grande cohérence et de renforcer la confiance dans les inspections des installations IPPC réalisées dans les États membres.

2.6.2.2 La Commission envisage de proposer des règles juridiquement contraignantes spécifiques pour les inspections concernant les transferts de déchets. Il conviendrait de définir des critères spécifiques pour garantir une qualité et une fréquence suffisantes des inspections. Par ailleurs, il faudrait prévoir une formation adéquate et une coopération entre les autorités.

2.6.3 Élaboration d'orientations et coopération entre les États membres: grâce au réseau IMPEL, une longue liste de projets visant à renforcer la coopération et à encourager l'échange d'informations entre États membres au sujet des inspections environnementales a été menée à bien (?). La Commission a soutenu ces projets et y a participé activement. Toutes ces initiatives ont eu une incidence positive sur le renforcement des inspections dans la Communauté, et il conviendrait d'encourager la poursuite de ces projets dans le cadre d'IMPEL.

3. Observations générales

3.1 Le CESE salue la communication de la Commission relative au réexamen de la recommandation 2001/331/CE prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres, et apprécie les efforts (?) déployés pour mener une étude sur l'application de cette recommandation.

3.2 Les inspections environnementales constituent un élément essentiel du pouvoir exécutif de chaque État dans le domaine de la protection de l'environnement. Il convient qu'elles veillent à l'application non seulement de la politique nationale en matière d'environnement, mais aussi des principes communs de la politique communautaire en matière d'environnement, et ce de manière aussi uniforme que possible, quel que soit le sujet de droit qui s'est vu confier la tâche de mener les inspections dans un État membre donné.

3.3 Le CESE est conscient qu'il est essentiel d'assurer un meilleur respect du droit communautaire dans le domaine de l'environnement et de contribuer à l'appliquer et à le mettre en œuvre de manière cohérente dans tous les États membres, et ce afin que les critères minimaux définis et appliqués contribuent à l'avenir à créer des conditions équitables, notamment pour ce qui est de la concurrence économique.

3.4 Le CESE estime qu'un débat supplémentaire avec les parties intéressées au sujet de la communication apportera des connaissances indispensables afin de créer un cadre optimal pour les activités d'inspection qui soit clair et bien applicable dans toute la Communauté.

(?) Pour plus de détails, voir le site internet du réseau IMPEL: <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm> (en anglais uniquement).

(?) Document de travail des services de la Commission: Rapport sur l'application de la recommandation 2001/331/CE prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les États membres, SEC(2007) 1493.

4. Observations spécifiques

4.1 Afin qu'une recommandation puisse être appliquée efficacement, il est absolument fondamental qu'elle soit compréhensible et claire. Aussi le CESE se réjouit-il que la Commission entende attirer l'attention sur ce point.

4.1.1 Aux yeux du CESE, il est tout à fait indispensable de bien définir le champ d'application des inspections environnementales portant sur les domaines problématiques décisifs, sans pour autant porter atteinte à la souplesse du système d'inspections ni à certaines approches nationales spécifiques. Cependant, il convient d'appliquer ces approches nationales uniquement dans la mesure où l'exigent des objectifs nationaux spécifiques en matière de protection de l'environnement.

4.1.2 Dans les cas où des actes législatifs communautaires spécifiques prévoient des inspections, il convient que celles-ci soient régies par un seul acte législatif donné, afin de ne pas donner lieu à des divergences d'interprétation.

4.1.3 La communication laisse apparaître que la définition, la clarification et l'uniformisation des termes revêt une importance capitale pour l'harmonisation des activités d'inspection sur le territoire de la Communauté et pour la mise en place de conditions équitables pour les entreprises. Si l'on veut assurer une application uniforme de la recommandation, il est absolument essentiel de préciser la définition des termes fondamentaux afin de permettre une harmonisation et d'établir des liens avec d'autres actes législatifs.

4.1.4 À ce sujet, le CESE souligne que l'on trouve dans le droit communautaire bien d'autres occurrences de ces termes, dont la définition peut varier d'un acte législatif à un autre. Aussi la définition des termes nécessitera-t-elle de manière générale un examen plus approfondi.

4.2 Le CESE estime par ailleurs qu'il est indispensable de déterminer les critères pour la planification, la réalisation et le suivi des inspections ainsi que l'élaboration des rapports y afférents, tout en préservant ici aussi la souplesse nécessaire pour mener les activités d'inspection spécifiques. Il faudrait créer un système de rapports qui soit le plus simple et le plus clair possible, de manière à obtenir des données comparables sur le fonctionnement des systèmes d'inspection et sur la réalisation des objectifs visant à assurer un plus grand respect de la législation environnementale.

4.3 Il y a lieu de recommander, en ce qui concerne le système de gestion des activités d'inspection, le recours aux

méthodes de management modernes, que certains États membres ont utilisé avec de bons résultats avérés. Celles-ci contribuent à concentrer les activités d'inspection sur les domaines décisifs présentant un intérêt environnemental, permettent d'améliorer la planification et peuvent contribuer à une amélioration durable de la protection de l'environnement.

4.4 Le CESE plaide pour une uniformisation accrue de l'accès à l'information conformément aux dispositions communautaires en vigueur sur le respect d'un niveau spécifique d'accès à l'information dans les États membres. Il convient que les informations communiquées ne portent pas atteinte à l'efficacité des activités d'inspection et qu'elles donnent une vue d'ensemble des réalités constatées par l'inspection, des mesures correctives imposées et de leur mise en œuvre.

4.5 Le CESE partage l'avis de la Commission, selon lequel le cadre général pour les systèmes d'inspections environnementales dans les États membres devrait revêtir la forme d'une recommandation. En effet, en raison de la nature générale et descriptive de ces critères, il ne semble pas approprié de les transformer en exigences juridiquement contraignantes. Toutefois, afin d'améliorer sa mise en œuvre et de renforcer son efficacité, la recommandation devrait être modifiée.

4.6 Le présent avis s'appuie en outre sur le fait que bon nombre d'actes législatifs communautaires actuels et en cours d'élaboration prévoient des conditions et des critères pour la réalisation d'inspections propres à un secteur spécifique. En vertu de cette législation, les activités d'inspection, leur ampleur et leur réalisation sont juridiquement contraignantes dans toute la Communauté.

4.7 Le CESE estime qu'il est essentiel, si l'on veut renforcer davantage la coopération internationale, de soutenir le réseau IMPEL qui a permis d'élaborer de nombreux documents d'orientation pour la planification et la réalisation des inspections. En outre, le réseau a organisé des échanges d'information et d'expérience entre inspecteurs. Les activités spécialisées du réseau IMPEL peuvent apporter une contribution notable notamment par le biais de projets spécifiques, à l'instar de ce qui a été fait par le passé. Le réseau IMPEL pourrait jouer un rôle propice à faciliter une formation commune et le développement professionnel. Il serait également utile qu'il mette en place une unité centralisée destinée à compiler des statistiques à l'échelle européenne et à créer des outils d'information relatifs aux inspections et à leur réalisation dans toute l'Europe.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et sociale européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière (refonte)»

COM(2008) 3 final — 2008/0003 (COD)

(2008/C 211/11)

En date du 30 janvier 2008, 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 directive du Parlement européen et du Conseil relative aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière (refonte)*»

Étant donné qu'il souscrit sans réserve au contenu de la proposition et qu'il a déjà exposé ses vues sur le sujet dans un avis antérieur, adopté le 17 septembre 1986 ⁽¹⁾, ainsi que dans son avis CESE 961/2004, adopté le 2 juin 2004 ⁽²⁾, le Comité, lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008) a décidé par 148 voix pour et 3 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé et de renvoyer à la position qu'il a soutenue dans les documents susmentionnés.

L'avis du Comité sur la procédure de réglementation avec contrôle est en cours d'élaboration (COM(2007) 741 final, COM(2007) 822 final, COM(2007) 824 final et COM(2008) 71 final).

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Présidente
du Comité économique et social
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, JO C 328, 22 décembre 1986, p. 9.

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social européen sur le proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière (version codifiée) — COM(2004) 290 final (JO C 241 du 28 septembre 2004, p. 23).

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition «Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission»

COM(2008) 104 final — 2008/0042 (COD)

(2008/C 211/12)

En date du 17 mars 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition:

«Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission»

Étant donné qu'il souscrit sans réserve au contenu de la proposition et qu'il a déjà exposé ses vues sur le sujet dans son avis antérieur, adopté le 26 mai 1992 (*), le Comité, lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), a décidé par 146 voix pour et 2 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé et de renvoyer à la position qu'il a soutenue dans les documents susmentionnés.

L'avis du Comité sur la procédure de réglementation avec contrôle est en cours d'élaboration (COM(2007) 741 final, COM(2007) 822 final, COM(2007) 824 final et COM(2008) 71 final).

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement (CEE) du Conseil fixant les dispositions applicables à la possession et au commerce de spécimens d'espèces de faune et de flore sauvages», JO C 223, 31 août 1992, p. 19.

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition «Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission»

COM(2008) 105 final — 2008/0038 (COD)

(2008/C 211/13)

En date du 10 mars 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition:

«Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission»

Étant donné qu'il souscrit sans réserve au contenu de la proposition et qu'il a déjà exposé ses vues sur le sujet dans deux avis antérieurs, adoptés le 25 mai 1977 (*) et le 14 septembre 1994 (**), le Comité, lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), a décidé par 143 voix pour et 5 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé et de renvoyer à la position qu'il a soutenue dans les documents susmentionnés.

L'avis du Comité sur la procédure de réglementation avec contrôle est en cours d'élaboration (COM(2007) 741 final, COM(2007) 822 final, COM(2007) 824 final et COM(2008) 71 final).

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant la conservation des oiseaux», JO C 152, 29 juin 1977, p. 3.

(**) Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages», JO C 393, 31 décembre 1994, p. 93.

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

COM(2008) 53 final — 2008/0030 (COD)

(2008/C 211/14)

En date du 22 février 2008, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 152, paragraphe 4, lettre b), 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 modifiant le règlement (CE) n° 999/2001 (fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles), en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission»

Étant donné qu'il souscrit sans réserve au contenu de la proposition et qu'il a par ailleurs exposé ses vues sur le sujet dans des avis antérieurs, adoptés le 7 juillet 1999 (*) et le 9 mars 2005 (**), le Comité, lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), a décidé par 154 voix pour et 2 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé et de renvoyer à la position qu'il a soutenue dans les documents susmentionnés.

L'avis du Comité sur la procédure de réglementation avec contrôle est en cours d'élaboration (COM(2007) 741 final, COM(2007) 822 final, COM(2007) 824 final et COM(2008) 71 final).

Bruxelles, le 22 avril 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 établissant les règles de prévention et de lutte contre certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles», JO C 258, 10 septembre 1999, p. 19.

(**) Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 999/2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles» — COM(2004) 775 final — JO C 234, 22 septembre 2005, pp. 26-27.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Vers des principes communs de flexicurité: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité»

COM(2007) 359 final

(2008/C 211/15)

Le 27 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 la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Vers des principes communs de flexicurité: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 2 avril 2008 (rapporteur: M. Thomas JANSON; corapporteur: M. Christian ARDHE).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement les contributions apportées par le Parlement européen, le Conseil et les partenaires sociaux européens au débat sur la flexicurité. Dans un monde en mutation, il estime essentiel de discuter de la manière dont l'équilibre entre la flexibilité et la sécurité au niveau de l'UE et des États membres peut contribuer à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

1.1.1 Le CESE a déjà souligné que le concept de flexicurité n'est pas synonyme d'une diminution unilatérale et illégitime des droits des travailleurs. Les partenaires sociaux ont déjà invité les États membres à revoir et, si nécessaire, à adapter la conception du droit du travail, les systèmes de protection de l'emploi et, conjointement avec les partenaires sociaux, les pratiques de négociation collective afin, par exemple, de «garantir un équilibre optimal entre flexibilité et sécurité dans toutes les relations de travail, garantir une sécurité adéquate aux travailleurs, quel que soit leur type de contrat, afin de lutter contre la segmentation des marchés du travail».

1.2 Les discussions relatives à la flexicurité ont également suscité des débats dans les États membres et donné lieu à une action concertée dans certains d'entre eux. Cela souligne combien il est important que les partenaires sociaux soient impliqués activement dans le débat et dans le processus décisionnel.

1.3 Le CESE insiste sur le fait que la flexicurité ne peut être envisagée séparément des défis auxquels l'UE est confrontée. La mondialisation, le développement rapide des nouvelles technologies et les défis tant démographiques qu'environnementaux modifient le marché du travail européen. La flexicurité devrait s'inscrire dans une réponse à ces tendances et pressions externes et internes, dont l'objectif serait un juste équilibre entre travailleurs et employeurs.

1.4 Le Comité estime que l'Europe devrait se focaliser sur sa capacité d'innovation, la qualité élevée de ses produits et

services, sa main-d'œuvre qualifiée, et son modèle social, et rivaliser avec ses concurrents du reste du monde en termes de qualité. Cela devrait se refléter dans les lignes directrices en matière d'emploi. Étant donné les discussions portant sur la flexicurité, le CESE souhaiterait que ces lignes directrices soient modifiées, surtout en ce qui concerne la qualité des emplois.

1.5 Enfin, le Comité souhaite formuler certaines recommandations concernant la mise en œuvre de la flexicurité. Le CESE:

- recommande que la Commission fasse le point sur les différentes contributions et les divers points de vue au sujet de sa communication et qu'elle consulte les partenaires sociaux des États membres à tous les niveaux;
- encourage la Commission à effectuer un suivi du processus de mise en œuvre et à établir une plateforme d'échange de bonnes pratiques à laquelle participent les partenaires sociaux; soutient la participation active des partenaires sociaux à la conception et la mise en œuvre des politiques de flexicurité dans les États membres, à toutes les étapes du processus;
- insiste sur la grande importance de la confiance mutuelle entre tous les acteurs concernés;
- souligne que des politiques macroéconomiques solides favorisant la croissance de l'emploi et l'existence d'un environnement économique favorable, qui réalise et soutienne pleinement le potentiel de croissance, constituent des bases importantes pour la réussite de l'approche de flexicurité; invite les États membres et l'Union européenne à créer et à maintenir un cadre juridique favorable à l'adaptabilité, simple, transparent et prévisible, ainsi qu'à renforcer les droits des salariés, leur respect et leur justiciabilité, et partout dans l'Union, à promouvoir un cadre juridique stable pour la négociation collective et le dialogue social lors de la mise en œuvre de la flexicurité;

- fait remarquer que les systèmes généraux de protection sociale peuvent améliorer la mobilité en garantissant que les travailleurs n'y perdent pas lorsqu'ils font face à des changements affectant leur emploi. Il est important de suivre les réglementations nationales et communautaires en matière d'information et de consultation pour anticiper le changement et en atténuer les conséquences; souligne l'importance de prévoir des ressources économiques pour la flexicurité, y compris une aide publique et privée aux salariés en transition vers un nouvel emploi;
- attire l'attention sur le fait que toutes les politiques concernées devraient se renforcer mutuellement;
- appelle de ses vœux une approche intégrée et à plusieurs niveaux. Étant donné la nature multidimensionnelle de la flexicurité, il importe de tendre vers une intégration de différents niveaux politiques;
- estime qu'il convient de prendre en considération de nouveaux risques et de prévoir des périodes de transition dans le cadre de la mise en œuvre de la flexicurité, mais aussi de ne pas abolir systématiquement les contrats de travail pérennes;
- pense que la Commission devrait prévoir une évaluation d'ici à 5 ans des pratiques de flexicurité dans les États membres et surtout de leur incidence sur le niveau d'emploi tant dans les pays membres qu'au niveau communautaire.

2. Historique

2.1 La flexicurité est à l'ordre du jour depuis l'adoption des premières lignes directrices pour l'emploi. Toutefois, le débat actuel a vu le jour en janvier 2006, lors d'une réunion informelle du Conseil sur ce thème. Le Conseil européen de printemps 2006 a demandé aux États membres d'accorder une attention particulière au défi majeur que représente la flexicurité. La question de la flexicurité a fait l'objet de débats lors de deux sommets sociaux tripartites qui se sont déroulés en marge des sommets européens de décembre 2006 et mars 2007. La Commission a publié une communication sur la question en juin 2007, qui a été examinée et traitée par le Parlement européen et le Conseil, et a fait l'objet d'une décision unanime au sein de ce dernier. Par ailleurs, les partenaires sociaux ont finalisé, en octobre 2007, une analyse conjointe des principaux défis auxquels sont confrontés les marchés européens de l'emploi, avec des recommandations en matière de flexicurité. Le CESE se félicite de l'ensemble des contributions et surtout de l'analyse conjointe menée par les partenaires sociaux européens ⁽¹⁾.

2.2 Les discussions relatives à la flexicurité ont également suscité des débats dans les États membres et ont récemment donné lieu à une action concertée dans certains d'entre eux. Le CESE se félicite de ces discussions et de ces actions mais souligne qu'il est crucial que les partenaires sociaux soient impliqués activement dans le débat et dans le processus décisionnel.

⁽¹⁾ «Key challenges facing European labour markets: A joint analysis of European social partners», octobre 2007.
URL: http://www.ceep.eu/media/right/publications/key_market_challenges_facing_european_labour_markets.

2.3 Considérant l'avis du Comité sur la flexicurité adopté en juillet 2007 ⁽²⁾ comme une base toujours valable, le présent avis vise à:

- présenter les positions du CESE sur plusieurs points importants, afin de faciliter la mise en œuvre de la flexicurité dans les États membres et de se pencher sur ses conséquences pour les politiques de l'UE;
- réaffirmer la position du CESE concernant la place cruciale des partenaires sociaux et insister sur le rôle de la société civile dans ce processus.

3. Mettre en œuvre la flexicurité

3.1 Le CESE accueille favorablement les différentes contributions apportées au débat sur la flexicurité. Dans un monde en mutation, il est essentiel de discuter de la manière dont l'équilibre entre la flexibilité et la sécurité au niveau de l'UE et des États membres peut contribuer à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

3.2 Les défis pour le marché du travail

3.2.1 On ne peut dissocier la flexicurité des défis auxquels l'Union européenne est confrontée. La mondialisation, le développement rapide des nouvelles technologies et le défi démographique modifient le marché de l'emploi européen. Le CESE souhaiterait également ajouter que les défis environnementaux sont aussi susceptibles d'avoir un impact sur les marchés du travail. La flexicurité devrait constituer une partie de la réponse à ces tendances et pressions internes et externes, en s'efforçant de garantir un juste équilibre entre progrès social, progrès environnemental et progrès économique.

3.2.2 Le CESE est d'avis que les défis environnementaux affecteront les marchés de l'emploi européens. La pression qu'ils exerceront poussera les Européens à réaliser des économies d'énergie et à mettre en place des systèmes favorables à un environnement plus durable. Ces défis pourront aussi favoriser l'innovation technologique, contribuant en cela à la croissance économique et à celle de l'emploi.

3.2.3 Le Comité a observé que le changement climatique peut accroître les distorsions et inégalités sociales actuelles ⁽³⁾, tant dans l'UE que dans d'autres régions du monde. Il a également noté que l'objectif doit être de parvenir à s'adapter au changement climatique et à l'atténuer sans engendrer ni chômage ni distorsions sociales ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Avis du CESE du 11 juillet 2007 sur «La flexicurité (dimension de la flexibilité interne — la négociation collective et le rôle du dialogue social en tant qu'instruments de régulation et de réforme des marchés du travail)» (rapporteur: M. JANSON; JO C 256 du 27.10.2007).

⁽³⁾ Voir <http://www.etuc.org/3357> «Le changement climatique et l'emploi».

⁽⁴⁾ Avis du CESE du 24 octobre 2007 sur «Le changement climatique et la stratégie de Lisbonne» (rapporteur: M. EHNMARK; NAT/362; JO C 44, 16.2.2008), paragraphe 1.11.

3.2.4 La mondialisation et l'intégration des marchés qui en résultent ont des répercussions sur les marchés du travail européens. Les modèles de consommation, de production et d'investissement sont en train de changer. Ces évolutions ne sont pas inévitables. Elles ne sont pas non plus impossibles à aiguiller ou à modérer. La législation en matière de santé et de sécurité et de droits des travailleurs améliore la vie au travail et façonne les normes à l'échelon mondial. Les normes relatives aux produits peuvent favoriser la compétitivité en tenant dûment compte de la capacité d'adaptation des entreprises. Toutefois, les marchés européens de l'emploi devront s'adapter pour être à même de relever les défis d'un monde globalisé. L'Europe a bénéficié de la mondialisation à de nombreux points de vue. Le marché unique a contribué à la création dans l'Union européenne d'entreprises compétitives au niveau mondial. De ce fait, l'UE a été capable de vendre des produits et des services au sommet de la chaîne de valeur.

3.2.5 La mondialisation et l'évolution des techniques n'ont pas sapé la croissance de l'emploi en Europe. En la matière, l'EU a connu, au cours de la période 1995-2005, une augmentation nette, avec 18,5 millions d'emplois créés. Le nombre de pertes d'emplois dues à l'adaptation liée au commerce est limité comparé au taux global de création d'emplois dans l'économie. En effet, l'ouverture au commerce peut accroître les possibilités d'emploi, comme l'ont montré des évolutions récentes dans l'Union européenne.

3.2.6 Toutefois, la mondialisation peut aussi accroître la vulnérabilité. Les entreprises sont confrontées à une concurrence accrue. Des emplois considérés auparavant comme sûrs se retrouvent aujourd'hui exposés à la concurrence internationale. Des services qui, pendant des années, étaient tenus pour locaux peuvent maintenant être fournis à travers les frontières. Les restructurations sont plus fréquentes et s'opèrent plus rapidement. Des travailleurs déplacés pour des raisons commerciales et réemployés sont généralement moins bien payés. La mondialisation est donc pour beaucoup synonyme d'une perte de revenus quand elle entraîne un changement de travail. En fait, la part de la masse salariale dans l'économie a diminué. Il n'a pas non plus échappé aux partenaires sociaux que, comparé aux États-Unis, l'UE a créé plus d'emplois dans des secteurs situés à l'extrémité inférieure de l'échelle de croissance de la productivité tandis que l'emploi dans des secteurs connaissant des gains importants de productivité a décliné (5).

3.2.7 Les changements du marché de l'emploi ont entraîné une augmentation de la part du travail à temps partiel et des contrats à durée déterminée. Ces formes de travail ont peut-être contribué à faciliter l'entrée sur le marché de l'emploi et à améliorer les taux d'emploi en Europe. Cependant, les travailleurs occupant un emploi temporaire ont tendance à être moins productifs, bénéficient moins de formations financées par l'employeur (6) et ont davantage tendance à être victimes d'accidents du travail (7). Ils risquent également de stagner dans ce type d'emploi. À peine plus de la moitié des travailleurs temporaires

ont un contrat permanent après six ans, comparé à plus des trois quarts de ceux qui ont commencé avec un contrat permanent (8).

3.2.8 Pour relever les défis démographiques, il est indispensable de créer de nouveaux services et possibilités d'emploi dans le domaine, par exemple, des services de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées. Dans ce contexte, il est également nécessaire, en Europe, d'améliorer l'organisation du travail, de renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes et l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle.

3.2.9 Dans beaucoup de pays de l'UE, on a tendance à appliquer une politique budgétaire plus souple au cours des périodes favorables et plus restrictive au cours de la phase basse du cycle économique. Tel est notamment le cas des pays de la zone euro au sens large. La dette publique demeure en outre élevée dans bon nombre des pays de l'UE, à la lumière du vieillissement de la population (9).

3.3 La stratégie pour l'emploi et la flexicurité

3.3.1 Lors de la mise en œuvre des politiques de flexicurité, les lignes directrices pour l'emploi donneront aux États membres des indications quant au type d'économie et de marché de l'emploi vers lesquels l'Europe doit tendre. La position du CESE en la matière est claire: l'Europe devrait se focaliser sur sa capacité d'innovation, sur la très bonne qualité de ses produits et services, sa main-d'œuvre qualifiée, et son modèle social, et rivaliser avec ses concurrents du reste du monde en termes de qualité, au lieu d'entrer avec eux dans une course aux plus bas salaires et aux normes sociales les plus faibles, dans laquelle elle ne peut qu'être perdante (10).

3.3.2 Plusieurs lignes directrices pour l'emploi pourraient servir de point de départ à un débat sur la flexicurité. Le CESE souhaiterait que les lignes directrices soient modifiées en tenant compte de ses recommandations, surtout en ce qui concerne la qualité des emplois, comme il l'a indiqué dans son avis sur les lignes directrices pour l'emploi (11).

3.3.3 Le CESE a à plusieurs reprises émis des observations concernant le processus de Lisbonne révisé et les nouvelles lignes directrices pour l'emploi (12). Le Comité a accueilli favorablement la nouvelle approche intégrée ainsi que le cycle plurianuel, mais a également constaté:

— qu'il existe, dans certains domaines, un manque de cohérence entre les grandes orientations de politique économique et les lignes directrices pour l'emploi;

(5) Voir note 1.

(6) «Assessing the impact of labour market policies on productivity: a difference-in-differences approach», documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 54, 2007.
URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/20/38797288.pdf>.

(7) Enquête européenne sur les conditions de travail (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail).

(8) Analyse conjointe (voir note 1).

(9) Idem.

(10) Avis du CESE du 13 Septembre 2006 sur la «Qualité de la vie professionnelle, productivité et emploi face à la mondialisation et aux défis démographiques», rapporteuse: M^{me} ENGELN-KEFER (JO C 318, 23.12.2006).

(11) «Lignes directrices pour l'emploi» (SOC/303), rapporteur: M. GREIF (adoption prévue en mars 2008). Les nouvelles lignes directrices pour l'emploi pour la période 2008-2010, proposées par la Commission en décembre 2007, sont identiques aux précédentes (2005-2008).

(12) Avis du CESE du 31 mai 2005 sur «Les lignes directrices pour l'emploi 2005-2008», rapporteur: M. MALOSSE (JO C 286, 17.11.2005), Avis du CESE du 17 mai 2006 sur «Les lignes directrices pour l'emploi», rapporteur: M. GREIF (JO C 195, 18.8.2006), Avis du CESE du 24 avril 2007 sur «Les lignes directrices pour les politiques de l'emploi», rapporteuse: M^{me} O'NEILL (JO C 168, 20.7.2007).

- que le succès dépend surtout du sérieux avec lequel les États membres satisfont à leurs obligations ainsi que de la mise en œuvre effective des priorités convenues au niveau national;
- que les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile doivent véritablement être associés à toutes les étapes de la coordination des politiques pour l'emploi.

3.3.4 Par ailleurs, le CESE a également souligné qu'une des clés essentielles du succès des programmes nationaux de réforme réside dans la participation aussi large que possible de tous les acteurs sociaux concernés, en particulier les partenaires sociaux, à toutes les étapes du processus, et que le rôle des partenaires sociaux doit être renforcé⁽¹³⁾. Le Comité souhaiterait également souligner qu'il importe de consulter les conseils économiques et sociaux nationaux dans ce contexte.

3.4 La notion de flexicurité

3.4.1 La flexicurité peut jouer un rôle majeur dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne renouvelée en encadrant les réformes nationales et les options politiques. Toutefois, ni le concept, ni ses éléments constitutifs ne sont nouveaux. Les premières lignes directrices pour l'emploi, adoptées dans le contexte de la stratégie européenne pour l'emploi en 1998, invitaient déjà les partenaires sociaux à négocier un équilibre entre flexibilité et sécurité.

3.4.2 Le CESE souhaiterait souligner qu'il n'existe pas de solution unique applicable à l'ensemble des États membres et que la combinaison adéquate sera différente d'un pays à l'autre. Le Comité a déjà insisté sur le fait que le débat sur la question s'est principalement limité à la flexibilité externe croissante et aux manières de compenser cette augmentation en renforçant les politiques de l'emploi ou les dispositions en matière de protection sociale. Au lieu de cela, l'objectif devrait être de se concentrer sur d'autres dimensions afin d'améliorer la création de situations gagnant-gagnant⁽¹⁴⁾. La flexicurité implique par ailleurs de définir un équilibre entre les droits et les obligations des employeurs et des salariés, dans le cadre duquel des dispositifs justes et équilibrés doivent être négociés⁽¹⁵⁾.

3.4.3 La flexicurité est utilisée, entre autres, par la Commission dans le cadre de son évaluation des programmes nationaux de réforme, et par la présidence lors des débats relatifs aux défis du marché de l'emploi. Elle est devenue un cadre d'évaluation des marchés du travail des différents États membres. Il appartient à la Commission de tenir compte de toutes les évolutions et contributions récentes. Pour évaluer les conditions diversifiées et souvent très complexes qui préexistent dans les différents États membres, une coopération étroite avec les acteurs concernés est essentielle. Les partenaires sociaux doivent être consultés avant que les gouvernements ne présentent leurs programmes nationaux de réforme.

⁽¹³⁾ Avis du CESE du 17 mai 2006 sur «Les lignes directrices pour l'emploi», rapporteur: M. GREIF (JO C 195, 18.8.2006).

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE du 11 juillet 2007 sur «La flexicurité (dimension de la flexibilité interne — la négociation collective et le rôle du dialogue social en tant qu'instruments de régulation et de réforme des marchés du travail)» (rapporteur: M. JANSON; JO C 256 du 27.10.2007), paragraphe 1.1.

⁽¹⁵⁾ Ibid, paragraphe 4.1.

3.5 Éléments de la mise en œuvre de la flexicurité

3.5.1 Le CESE a déjà souligné que le concept de flexicurité n'est pas synonyme d'une diminution unilatérale et illégitime des droits des travailleurs. Il rejette cette idée⁽¹⁶⁾. Les partenaires sociaux⁽¹⁷⁾ ont déjà invité les États membres à revoir et, si nécessaire, à adapter la conception du droit du travail, les systèmes de protection de l'emploi et, conjointement avec les partenaires sociaux, les pratiques de négociation collective afin de:

- «garantir un équilibre optimal entre flexibilité et sécurité dans toutes les relations de travail,
- garantir une sécurité adéquate aux travailleurs, quel que soit leur type de contrat, afin de lutter contre la segmentation des marchés du travail,
- développer des mesures complémentaires de sécurité de l'emploi en facilitant les transitions vers des emplois productifs et gratifiants,
- renforcer la sécurité juridique et la transparence, tant pour les employeurs que pour les travailleurs, en ce qui concerne la portée, la couverture et l'application du droit du travail,
- mettre en œuvre et respecter au niveau national les règles et les principes des directives sociales européennes, y compris ceux découlant d'un accord cadre entre partenaires sociaux européens, ainsi que les principes fondamentaux de l'égalité de traitement et de la non-discrimination,
- promouvoir des relations de travail stables et des pratiques du marché de l'emploi qui soient durables,
- mettre en place le cadre nécessaire au développement de pratiques sur le lieu de travail qui améliorent l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et, ce faisant, concourent à une exploitation optimale du potentiel productif de la main-d'œuvre européenne».

3.5.2 Le Comité est d'accord qu'il est crucial pour la réalisation de la stratégie de Lisbonne d'adopter des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie et d'améliorer l'investissement dans les ressources humaines. Néanmoins, les statistiques fournies par Eurostat indiquent que les progrès sont limités, voire inexistantes s'agissant de l'amélioration de la participation des travailleurs à l'apprentissage tout au long de la vie. Or, son rôle essentiel dans l'amélioration des compétences des travailleurs, de leurs opportunités de carrière et de leur productivité a été souligné dans plusieurs avis récents du CESE. Si de nombreux engagements ont été pris par le passé en matière d'apprentissage tout au long de la vie, dans la pratique, les États membres et les autres acteurs ont encore un long chemin à parcourir. En 2002, les partenaires sociaux ont approuvé un cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie.

⁽¹⁶⁾ Ibid, paragraphe 1.4.

⁽¹⁷⁾ Voir note 1.

3.5.3 Le CESE est d'avis que des régimes sociaux inclusifs, combinés à des politiques actives du marché du travail, améliorent le placement et encouragent l'innovation et une meilleure productivité dans des secteurs vulnérables qui sont cruciaux pour la future compétitivité de l'Europe. Des allocations de chômage offrant des taux de remplacement élevés, efficaces et axées sur l'emploi sont également une composante importante de la flexicurité en ce qu'elles multiplient les possibilités de placement adéquat dans un emploi de qualité, tout en renforçant la sécurité de l'emploi. Il ne s'agit donc pas seulement de garantir un niveau approprié d'allocations de chômage mais aussi de veiller à ce que celles-ci permettent de maintenir un niveau de vie adéquat tout en gardant un caractère durable, et de les conjuguer à des stratégies d'activation et des services d'emploi de haute qualité.

3.5.4 Le CESE a déjà souligné précédemment l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes ⁽¹⁸⁾. Il convient de mettre en œuvre des politiques qui réconcilieront vie professionnelle, vie privée et vie de famille, ainsi que des mesures permettant aux hommes comme aux femmes de réaliser leur potentiel professionnel et d'acquiescer l'indépendance économique. Le Comité encourage l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes à suivre la flexicurité du point de vue du genre.

3.5.5 En réduisant les goulets d'étranglement dans certains secteurs et métiers, la mobilité géographique et la mobilité professionnelle des travailleurs sont des outils indispensables au fonctionnement efficace des marchés de l'emploi et à la réduction de l'écart entre l'offre et la demande de travail. La mobilité géographique peut contribuer à mieux concilier conditions de travail et conditions de vie. En outre, la mobilité géographique et la mobilité professionnelle ont aussi un impact considérable sur les niveaux de croissance et d'emploi. Au cours des dernières années, les États membres avec les niveaux globaux de mobilité les plus élevés ont également connu une forte croissance économique et des taux d'emploi bas ou fortement réduits. Cela indique qu'il existe une relation entre le niveau de mobilité d'une part, et de bons résultats économiques et un marché de l'emploi performant d'autre part.

3.6 La flexicurité et les différentes parties prenantes

3.6.1 Le CESE insiste sur l'importance du dialogue social et de l'implication active des partenaires sociaux, à tous les niveaux pertinents, dans la conception et la mise en œuvre des politiques en matière de flexicurité ⁽¹⁹⁾. Comme l'a déjà indiqué le Comité dans un avis précédent, le renforcement des systèmes de relations socioprofessionnelles au niveau européen et national est indispensable à toute discussion sur la flexicurité.

3.6.2 Le flexicurité requiert un climat de confiance et un large dialogue entre toutes les parties prenantes, ainsi que la disposition de tous à assumer la responsabilité du changement afin de mettre en place des politiques socialement équilibrées. Cela comprend également les possibilités de suivi et d'évaluation tant de la mise en œuvre que des résultats des politiques.

⁽¹⁸⁾ Avis du CESE du 11 juillet 2007 sur «La flexicurité (dimension de la flexibilité interne — la négociation collective et le rôle du dialogue social en tant qu'instruments de régulation et de réforme des marchés du travail)» (rapporteur: M. JANSON; JO C 256 du 27.10.2007).

⁽¹⁹⁾ Ibid, paragraphe 4.1.

3.6.3 La société civile a également un rôle à jouer dans la mise en œuvre de la flexicurité. Les associations à but non lucratif fournissent des services essentiels aux personnes risquant ou connaissant la marginalisation et contribuent à réconcilier vie de famille et vie professionnelle. Les associations éducatives encouragent et offrent des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour les adultes. La société civile organisée peut aider à améliorer la qualité de l'emploi et à atténuer les défis auxquels font face les groupes les plus vulnérables qui sont confrontés à la discrimination sur le marché européen du travail, tels que les jeunes et les personnes âgées, les femmes, les immigrants et les personnes handicapées.

4. Recommandations

4.1 Le CESE demande instamment à la Commission de faire le point sur les différentes contributions et les divers points de vue au sujet de sa communication ainsi que les autres développements récents. Les États membres et les partenaires sociaux à tous les niveaux ont également un rôle à jouer dans la définition du concept de flexicurité au moment de sa mise en œuvre. Cette démarche est essentielle, étant donné que la flexicurité est utilisée dans le cadre du processus d'évaluation des programmes nationaux de réforme des États membres.

4.2 Au moment où les États membres intègrent les principes communs de flexicurité à leurs programmes nationaux de réforme, en élaborant une combinaison de politiques nationales correspondant aux conditions et aux pratiques qui leur sont propres, le CESE encourage la Commission à suivre l'ensemble du processus et à créer une plate-forme à laquelle participeraient en particulier les partenaires sociaux mais aussi la société civile organisée. Aussi le CESE salue-t-il la Mission d'étude pour la flexicurité qui a été mise en place par la Commission.

4.3 Le CESE est favorable à une participation active des partenaires sociaux dans la conception et la mise en œuvre des politiques de flexicurité à toutes les étapes du processus Il a précédemment souligné la nécessité d'un «dialogue social fort et vital, dans lequel les partenaires sociaux assument une part active et sont en position de négociateur, d'influencer et d'assumer la responsabilité de la définition, des composants et d'évaluer les résultats de la flexicurité ...» ⁽²⁰⁾.

4.4 La confiance mutuelle entre les acteurs impliqués est essentielle. La société civile organisée peut jouer un rôle important pour ce qui est de renforcer la confiance et d'offrir un tremplin aux personnes les plus éloignées du marché de l'emploi.

4.5 Pour que la flexicurité soit une réussite, des politiques macroéconomiques solides, renforçant la croissance de l'emploi et facilitant l'émergence d'un environnement économique favorable, qui réalise et soutient son plein potentiel de croissance, sont indispensables.

⁽²⁰⁾ Avis du CESE du 11 juillet 2007 sur «La flexicurité (la négociation collective et le rôle du dialogue social)» (rapporteur: M. JANSON; JO C 256 du 27.10.2007), paragraphe 1.3.

4.6 Le CESE invite les États membres et l'Union européenne à créer et à maintenir un cadre juridique favorable à l'adaptabilité, simple, transparent et prévisible, ainsi qu'à renforcer les droits des salariés, leur respect et leur justiciabilité, et partout dans l'Union, à promouvoir un cadre juridique stable pour la négociation collective et le dialogue social lors de la mise en œuvre de la flexicurité. Tous les modèles de flexicurité reposent sur une politique à même de garantir des niveaux élevés de protection sociale, sur une prise en charge par des services publics dotés de moyens suffisants, ainsi que sur un cadre juridique stable pour la négociation collective et le dialogue social. Dans ce cadre, les normes sociales de l'OIT et la législation communautaire constituent des bases importantes, en ce qu'elles sont transparentes et prévisibles.

4.7 Les systèmes généraux de protection sociale peuvent améliorer la mobilité en garantissant que les travailleurs n'y perdent pas lorsqu'ils font face à des changements affectant leur emploi. Il est important de suivre les réglementations nationales et communautaires en matière d'information et de consultation pour anticiper le changement et atténuer ses conséquences. Dans un avis précédent, le CESE a proposé de revoir la directive sur les comités d'entreprise européens⁽²¹⁾ et la Commission a récemment lancé une deuxième phase de consultation qui donne aux partenaires sociaux l'occasion de commencer les négociations en vue d'une révision de la législation existante. Le Comité invite également le Conseil et la Commission à s'efforcer de résoudre le problème de la législation en suspens dans le domaine social.

4.8 Le CESE souligne l'importance de prévoir des ressources économiques pour la flexicurité. Mettre en œuvre la flexicurité sans investir dans le renforcement des institutions, dans des politiques actives du marché du travail et dans l'apprentissage

tout au long de la vie ne débouchera pas sur un marché de l'emploi de haute qualité. Il convient, dans ce cadre, d'étendre la sécurité aussi aux emplois précaires. Les politiques devraient se focaliser sur l'intégration des femmes, des jeunes et des personnes âgées au marché de l'emploi. La flexicurité devrait être appliquée selon une approche globale et cohérente. À cet égard, il est essentiel de prévoir des ressources appropriées pour des Fonds européens tels que le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen de développement régional (FEDER).

4.9 Le Comité attire l'attention sur le fait que toutes les politiques concernées devraient se renforcer mutuellement. La croissance, l'emploi, la cohésion sociale et l'environnement sont des questions d'égale importance, qui sont liées entre elles. La croissance durable dépend d'aspirations accrues en matière de bien-être et d'un meilleur environnement.

4.10 Le CESE appelle de ses vœux une approche intégrée et à plusieurs niveaux. Étant donné la nature multidimensionnelle de la flexicurité, il importe de tendre vers une intégration de différents niveaux politiques. Une politique plus cohérente pour traiter cette question, des interactions accrues entre les différents acteurs et niveaux sont nécessaires pour améliorer la cohésion économique et sociale.

4.11 Le CESE estime qu'il convient de prendre en considération de nouveaux risques et de prévoir des périodes de transition dans le cadre de la mise en œuvre de la flexicurité. La mondialisation augmentera les risques pour les travailleurs et les entreprises. Il sera indispensable de prendre ces nouveaux risques en compte pour relever le défi de la mondialisation. Il est crucial de promouvoir la mobilité de l'emploi, d'une manière positive et hautement qualitative, en investissant dans les personnes et en améliorant la portabilité des droits.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²¹⁾ Avis du CESE du 13 septembre 2006 sur «Les comités d'entreprise européens: un nouveau rôle pour promouvoir l'intégration européenne», rapporteur M. IOZIA (JO C 318 du 23.12.2006).

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 — Combattre l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes»

COM(2007) 424 final

(2008/C 211/16)

Le 18 juillet 2007, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la:

«Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Combattre l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 2 avril 2008 (rapporteuse: **M^{me} Ingrid KÖSSLER**).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 128 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la volonté politique de la Commission de poursuivre la lutte contre les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes. Le CESE, comme la Commission, considère comme très grave le fait que ces écarts de rémunération ne présentent aucun signe qui indiquerait une tendance à se réduire. Ils subsistent en effet en dépit des actions entreprises et des moyens mis en œuvre précédemment. Il est donc important que l'ensemble des partenaires soient impliqués dans les efforts entrepris, et montrent une réelle volonté de faire intervenir de réels changements. La stratégie de l'Union européenne en faveur de la croissance et de l'emploi, qui est inscrite dans le traité de Lisbonne, est un instrument important pour renforcer l'égalité des chances sur le marché du travail et réduire les inégalités salariales entre les femmes et les hommes. L'égalité de rémunération est nécessaire pour réaliser les objectifs de la stratégie de Lisbonne, garantir le bien-être des citoyens et assurer la compétitivité de l'Union européenne au plan mondial. C'est important pour l'avenir tant des femmes que des hommes.

1.2 Le CESE fait les recommandations suivantes dans la lutte pour l'égalisation des salaires aux institutions européennes, aux gouvernements nationaux, aux organismes chargés de l'égalité sur le plan national et aux partenaires sociaux.

1.2.1 Le CESE considère que chaque État membre doit assurer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et féminins pour un même travail ou un travail de même valeur, dans sa législation et ses conventions collectives, conformément aux dispositions de la directive 75/117/CEE.

1.2.2 Le CESE pense que les États membres doivent orienter leurs actions pour lutter contre les causes de ces écarts de salaire, qui sont liés à la valorisation différente du travail des hommes et des femmes, au fait qu'il existe une division du travail en fonction du sexe sur le marché de l'emploi, et que la position des femmes et des hommes sur le marché du travail est

différente, comme le sont leurs positions vis-à-vis du pouvoir et leurs statuts.

1.2.3 Concernant la législation existante, il est demandé:

- qu'elle soit réellement appliquée dans la lutte contre la discrimination salariale;
- que les possibilités législatives de mesures de discrimination positive, conformément à l'article 141.4 du traité CE, subsistent et soient effectivement appliquées, afin de «faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté»;
- que l'employeur procède à une révision annuelle des salaires et de leur évolution, afin de repérer les problèmes de discrimination liée au sexe dans les systèmes de classification des emplois, et mettre en œuvre les solutions appropriées en instaurant un plan d'égalité, qui comprenne un système de rémunération transparent;
- que les États membres garantissent la facilité d'accès aux mécanismes d'action en justice et de dénonciation de cas de discrimination, de même qu'il incombe à la partie défenderesse de prouver devant un tribunal ou toute autre autorité compétente qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement, conformément à la directive 75/117/CEE relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe (¹).

1.2.4 Dans les accords entre partenaires sociaux, il est nécessaire de garantir:

- de renforcer le dialogue social et les négociations collectives à tous les niveaux, car il s'agit là d'instruments indispensables à l'élimination de l'écart salarial entre hommes et femmes;
- un examen attentif des critères actuels de classification des emplois — leurs implications implicites et explicites, la progression du travail dans le contexte temporel, la disponibilité et les responsabilités familiales;

(¹) Article 4: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:014:0006:0008:FR:PDF>.

- qu'il y ait une transparence dans les dispositions concernant l'information et la consultation des travailleurs et de leurs représentants sur la situation et l'évolution des rémunérations des femmes et des hommes au sein d'une même entreprise;
- d'adopter des mesures pour lutter contre les grilles de salaires différenciées selon qu'elles concernent des hommes ou des femmes;
- d'offrir la possibilité de choisir des temps de travail flexibles.

1.2.5 Étant donné qu'une égalité sur le marché du travail est la clé de la lutte contre les écarts salariaux entre les femmes et les hommes, il est important de:

- miser sur des mesures qui visent à faciliter un accès égal au marché de l'emploi, augmenter la participation des femmes comme des hommes sur l'ensemble du marché du travail, et tirer parti de l'aide issue des Fonds structurels dans ce domaine;
- donner aux enfants et aux jeunes, qu'ils soient filles ou garçons, des exemples positifs qui les encouragent à faire des choix professionnels non traditionnels;
- parvenir à l'égalité en matière de participation et d'influence des femmes dans la vie professionnelle;
- adopter des mesures conjointes, étroitement liées et cohérentes garantissant l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, afin qu'il soit possible de concilier la responsabilité d'une famille avec une activité professionnelle;
- mettre en place un congé parental rémunéré dans les pays où il n'existe pas encore, par exemple en adoptant les dispositions en vigueur au sein des institutions de l'Union européenne, et prévoir la possibilité de prolonger le congé parental rémunéré. Les États membres doivent prendre des mesures efficaces destinées à faciliter l'accès, tant aux hommes qu'aux femmes, à un congé parental partagé ⁽²⁾;
- proposer des systèmes d'accueil à l'enfance bien développés et subventionnés, permettant aux parents de poursuivre leur activité professionnelle avec des interruptions de carrière plus limitées et élargir l'offre de services de qualité et financièrement abordables destinés aux personnes dépendantes et à leurs familles ⁽³⁾;
- proposer des services bien développés et subventionnés pour les personnes âgées et autres personnes dépendantes de soins.

1.2.6 Les États membres doivent en outre veiller à:

- diffuser auprès de toutes les personnes concernées, les connaissances relatives aux causes des écarts de rémunération et de la discrimination qui existent entre les femmes et les hommes;

⁽²⁾ Cette question est inscrite à l'ordre du jour des partenaires sociaux européens, comme cela a été proposé lors de la deuxième consultation des partenaires sociaux européens sur la conciliation de la vie professionnelle, personnelle et familiale.

⁽³⁾ À cet égard, le CESE rappelle les recommandations qu'il a déjà formulées à plusieurs reprises dans des avis antérieurs, dont le plus récent est l'avis CESE du 13 février 2008 sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (conformément à l'article 128 du traité CE)» (SOC/303), rapporteur: M. GREIF (voir plus spécifiquement le paragraphe 2.3).

- organiser un échange des méthodes efficaces et renforcer le dialogue entre les pays;
- informer tant le public que les représentants des employeurs et des salariés, ainsi que des hommes de loi, sur les droits des personnes exposées aux discriminations.

1.2.7 Le Comité invite l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes à donner dans ses travaux la priorité à la question de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes.

1.2.8 Le Comité est très préoccupé par les résultats du rapport de la Commission sur «L'égalité entre les femmes et les hommes — 2008» ⁽⁴⁾. Ce rapport indique que les femmes sont sous-représentées dans des secteurs essentiels au développement économique, habituellement bien rémunérés; pour cette raison, l'un des principaux défis devrait être de renforcer l'aspect qualitatif de l'égalité.

1.2.9 Le Comité soutient également la Plate-forme européenne des femmes scientifiques ⁽⁵⁾, en demandant à tous les acteurs, sur le plan européen ou national, d'accorder une attention spécifique à la présence des femmes dans les sciences et la recherche. Seuls 29 % des scientifiques et des ingénieurs de l'UE sont des femmes.

1.3 Le Comité veut croire que la pratique des institutions gouvernementales dans les États membres ainsi que le comportement des responsables politiques de premier plan illustreront de manière exemplaire la mise en œuvre des principes dont il est question dans le présent avis.

1.4 Le CESE recommande d'accorder une attention spécifique à l'influence des médias de masse, en vue d'éliminer les images stéréotypées des hommes et des femmes et pour promouvoir une représentation des deux sexes qui refléterait de manière plus précise leur contribution à la société dans tous ses domaines.

2. Introduction

2.1 Il ressort de la communication de la Commission que les femmes continuent de gagner en moyenne 15 % de moins que les hommes dans l'Union européenne. L'élimination de l'écart salarial entre hommes et femmes est l'une des grandes préoccupations mises en avant dans la «Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006-2010)» ⁽⁶⁾. La question de l'inégalité salariale entre les hommes et les femmes va bien au-delà du principe de l'égalité de rémunération pour un travail égal ou de même valeur. L'une de ses causes essentielles est liée à la manière dont les compétences des femmes sont prises en compte en comparaison de celles des hommes. Les emplois exigeant une expérience ou des qualifications semblables sont habituellement moins bien rémunérés lorsqu'ils sont occupés majoritairement par des femmes.

⁽⁴⁾ COM(2008) 10, du 23 janvier 2008.

⁽⁵⁾ Cf.: www.epws.org.

⁽⁶⁾ Avis du CESE du 13 septembre 2006 sur «Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010», rapporteuse: M^{me} Grace ATTARD (JO C 318 du 23.12.2006). L'on peut également citer dans ce contexte les autres avis suivants: l'avis (SOC/204) du CESE, du 28 septembre 2005, sur la «Création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes», rapporteuse: M^{me} Dana ŠTECHOVÁ, (JO C 24, 31.1.2006), ainsi que l'avis (SOC/207) CESE du 29 septembre 2005 sur «La pauvreté des femmes en Europe», rapporteuse: M^{me} Brenda KING, (JO C 24, 31.1.2006); Cf. également la Charte de la CES sur l'intégration de la question de l'égalité («Gender mainstreaming») dans les syndicats, adoptée par le Congrès de la CES à Séville, le 23 mai 2007, ainsi que le manuel d'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques de l'emploi (*Manual for Gender Mainstreaming of Employment Policies*), de juillet 2007.

2.1.1 L'écart salarial traduit aussi les inégalités du marché du travail, des inégalités qui touchent avant tout les femmes et parmi lesquelles figurent notamment les difficultés posées par la conciliation de la vie professionnelle et la vie privée. Les femmes recourent davantage au travail à temps partiel et interrompent plus fréquemment leur carrière, ce qui réduit leurs possibilités de participer aux mesures d'apprentissage tout au long de la vie et porte préjudice à leur développement professionnel. Elles occupent plus rarement des postes de direction et rencontrent davantage d'obstacles et de résistance à mesure qu'elles gravissent les échelons. En conséquence, leur carrière est plus souvent fragmentée, mais aussi plus lente et plus courte et, partant, moins bien rémunérée que celle des hommes. Les statistiques montrent que l'écart salarial se creuse avec l'âge, le niveau d'études et les années d'ancienneté: les différences de salaire dépassent 30 % dans la tranche d'âge des 50 à 59 ans contre 7 % chez les moins de 30 ans. Elles excèdent 30 % chez les diplômés de l'enseignement supérieur, contre 13 % chez les travailleurs ayant achevé le cycle inférieur de l'enseignement secondaire.

2.1.2 La présente communication met en avant quatre domaines d'intervention:

- veiller à mieux appliquer la législation existante (en étudiant la possibilité d'adapter et de mieux appliquer la législation actuellement en vigueur, et en organisant des actions de sensibilisation au problème);
- intégrer la lutte contre l'écart salarial aux politiques de l'emploi des États membres (grâce à l'aide financière européenne, dont le Fonds social européen) ⁽⁷⁾;
- promouvoir l'égalité salariale auprès des employeurs en faisant appel notamment à la responsabilité sociale de ces derniers;
- soutenir l'échange des bonnes pratiques au niveau communautaire et associer les partenaires sociaux.

2.1.3 La présente communication a pour but d'analyser les causes de l'écart de rémunération et la manière dont l'UE pourrait y remédier. Elle souligne la nécessité d'intervenir à tous les niveaux pour supprimer ces inégalités salariales, en mobilisant toutes les parties prenantes et en se concentrant sur tous les facteurs qui en sont à l'origine.

3. Observations générales

3.1 Le Comité estime important que l'ensemble des acteurs soient impliqués dans les efforts pour réduire les écarts salariaux entre les femmes et les hommes.

3.1.1 Les progrès que les femmes ont accomplis dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'entreprise ne se reflètent pas dans les positions qu'elles occupent sur le marché du travail. Le taux d'emploi des femmes est plus faible que celui des hommes (55,7 % contre 70 %), et il est beaucoup plus faible pour les femmes de la tranche d'âge 55-64 ans (31,7 %). Le chômage des femmes est en revanche plus important que celui des hommes (9,7 % contre 7,8 %).

3.1.2 Le CESE estime que les gouvernements nationaux, les organismes chargés de l'égalité sur le plan national et tout particulièrement les partenaires sociaux de l'ensemble des États membres ont, à l'évidence, la responsabilité de veiller à limiter les différences structurelles qui existent sous forme de ségrégation dans différents secteurs, métiers ou types d'emplois, et de créer des systèmes salariaux susceptibles de limiter les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.

3.1.3 Les progrès accomplis par les femmes, notamment dans des domaines importants comme la formation et la recherche, ne se reflètent pas dans leur structure salariale, ni dans leurs revenus. L'une des raisons de la moindre rémunération des femmes par rapport aux hommes tient au fait que les femmes interrompent leur carrière pour s'occuper de leurs enfants et de leur famille. Ce sont les femmes qui mettent les enfants au monde, et qui consacrent, de manière disproportionnée, beaucoup plus de temps que les hommes à s'en occuper. Les congés de maternité impliquent des périodes plus courtes d'activité professionnelle, une somme d'expériences professionnelles moins importante et des possibilités moindres de formation continue. Plus une personne reste longtemps hors du marché du travail, plus l'évolution de son salaire sera faible. Ce sont aussi les femmes qui ont la responsabilité première de s'occuper des personnes âgées et autres personnes dépendantes de soins.

3.1.4 La position défavorable des femmes sur le marché du travail, et les écarts de rémunération qui en résultent, ont des conséquences sur leurs droits à pension. Pour cette raison, il est impératif d'adapter le système des retraites, de manière à éviter aux femmes qui ont interrompu leur carrière pour des congés de maternité ou des congés parentaux de se retrouver défavorisées, et que le système des retraites garantisse ainsi l'égalité entre femmes et hommes sur le plan de l'objectif à long terme, qui est que celles-ci doivent être individuelles ⁽⁸⁾. Les hommes et les femmes devraient partager les responsabilités de la famille, et la responsabilité de parents ne devrait pas avoir pour conséquence des conditions de retraite plus mauvaises.

4. Observations particulières

4.1 Le traité de Rome contenait dès 1957 (en son article 119) le principe de l'égalité de rémunération entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail. Cet article, devenu entre-temps l'article 141, prévoit que les États membres doivent assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur.

4.1.1 C'est pourquoi, en son paragraphe 4, il permet aux États membres, «en vue d'assurer concrètement une pleine égalité entre les hommes et les femmes dans la vie professionnelle, de maintenir ou d'adopter des actions positives, destinées à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté».

⁽⁸⁾ Avis du CESE du 29 novembre 2001 sur la «Croissance économique, fiscalité et soutenabilité des systèmes de retraite dans l'UE» (JO C 48 du 21 février 2003). Rapporteur: M. BYME. Corapporteur: M. van DIJK.

⁽⁷⁾ Cf. note numéro 3.

4.1.2 Les possibilités législatives de mesures de discrimination positive devraient subsister et être renforcées en cas de besoin, étant donné que de grandes différences persistent toujours entre les femmes et les hommes aux postes d'encadrement. En l'an 2000, 31 % seulement des postes de décision étaient occupés par des femmes, et en 2006, la proportion a augmenté d'à peine 1 % pour atteindre au total 32 % ⁽⁹⁾.

4.1.3 La directive 75/117/CEE, adoptée par le Conseil en 1975, prévoit notamment que le principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins implique, pour un même travail ou pour un travail auquel est attribuée une valeur égale, l'élimination, dans l'ensemble des éléments et conditions de rémunération, de toute discrimination fondée sur le sexe. Cette réglementation a été à l'origine de la plupart des législations nationales concernant le principe de l'égalité de rémunération, et de certaines conventions collectives, elle a donc en cela renforcé la position des femmes sur le marché du travail.

4.1.4 Conformément à l'article 141 du traité CE, par «rémunération, il faut entendre le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimal et tous autres avantages, payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier».

4.1.5 Il devrait y avoir une meilleure correspondance entre les dispositions nationales sur la question de l'égalité des droits concernant les conditions d'emploi et les rémunérations, afin d'éviter les discriminations directes et indirectes qui touchent les femmes.

4.1.6 Cependant, cette législation actuelle n'a manifestement pas été suffisamment appliquée pour assurer le respect du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de même valeur. Ce type de discrimination est difficile à déceler. Les personnes touchées n'ont pas toujours conscience de subir une discrimination, et/ou ont des difficultés à en apporter la preuve. Le Comité estime que les salariés ou leurs représentants devraient avoir accès à des moyens efficaces leur permettant de vérifier s'ils perçoivent une rémunération identique pour un même travail ou pour un travail auquel est attribuée une valeur égale.

4.1.7 Une révision annuelle des salaires et de leur évolution, par l'employeur dans les grandes et moyennes entreprises, afin de repérer les problèmes de discrimination de genre dans les systèmes de classification des emplois, et mettre en œuvre les solutions appropriées en instaurant un plan d'égalité des chances, comprenant un système de rémunération transparent qui permette de garantir que les compétences, l'expérience et le potentiel de tous les employés soient justement rétribués est un instrument efficace pour suivre de près et instaurer des grilles de salaires équitables. Il devrait être possible d'élaborer des plans en faveur de l'égalité salariale dotés d'objectifs concrets, par exemple réduire les écarts de salaires de 1 % par an. Les employeurs de tous les États membres devraient fournir chaque année à leurs salariés ainsi qu'à leurs représentants des statistiques salariales indiquant la répartition par sexe.

4.1.8 L'un des obstacles à l'application pleine et entière de la loi réside dans l'absence d'information et de connaissances sur

les dispositions en vigueur du côté des personnes concernées. Seul un tiers des citoyens affirment connaître leurs droits en cas de discrimination ⁽¹⁰⁾. Le Comité estime qu'il est important de continuer à informer tant le public que les représentants des employeurs et des salariés, ainsi que des hommes de loi, sur leurs droits.

4.1.9 Les États membres garantissent la facilité d'accès aux mécanismes d'action en justice et de dénonciation de cas de discrimination, de même qu'il incombe à la partie défenderesse de prouver devant un tribunal ou toute autre autorité compétente qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement (directive 97/80/CE).

4.1.10 En dépit de la législation et des conventions collectives, les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes n'ont pas diminué. Cela indique que ces écarts sont déterminés par d'autres facteurs sous-jacents (psychologique, sociaux, culturels), par exemple la difficulté de concilier des responsabilités familiales et une vie professionnelle. Il est important de créer une situation d'équilibre entre vie privée et vie professionnelle. Le Comité estime donc que la lutte en faveur de l'égalité salariale doit être menée dans un grand nombre de secteurs.

4.1.11 Il convient d'exploiter la possibilité légale de tenir compte de clauses sociales lors de la passation de marchés publics, et de favoriser ainsi les opérateurs qui investissent dans l'égalité et dans une grille des salaires équitable pour les femmes et les hommes.

4.1.12 Le Comité estime que l'administration gouvernementale des États membres doit servir d'exemple pour tous les autres employeurs, non seulement pour les questions directement liées à l'égalité entre femmes et hommes ou à l'avancement professionnel, mais également en mettant en place des solutions en termes d'organisation (par exemple dans le domaine de la flexibilité du temps de travail), qui rendent compatibles la vie professionnelle et familiale ou d'autres solutions en matière de politique de formation, favorisant l'égalité des chances professionnelles entre femmes et hommes.

4.1.13 Les personnalités publiques, et notamment les responsables politiques, peuvent exercer une grande influence afin de renforcer la prise de conscience de la société. Leur exemple personnel, tant dans la vie professionnelle que privée, peut apporter de meilleurs résultats que ne peuvent le faire de multiples programmes de promotion qui sont coûteux.

4.2 Intégrer la lutte contre les écarts de rémunération dans la politique de l'emploi des États membres

4.2.1 La stratégie communautaire en faveur de la croissance et de l'emploi, qui est inscrite dans le traité de Lisbonne, est un outil important pour renforcer l'égalité des chances sur le marché du travail et réduire les inégalités salariales entre les femmes et les hommes. Le Comité estime important de miser sur des mesures qui visent à faciliter l'accès au marché de l'emploi et à y augmenter la participation à tous les niveaux, et d'exploiter les possibilités d'aides issues des fonds structurels dans ce domaine.

⁽⁹⁾ Eurostat, Labour force Survey (enquête sur les forces de travail), Les dirigeants dans l'UE — répartition par sexe en 2000 et 2006.

⁽¹⁰⁾ Eurobaromètre.

4.2.2 Les mesures proposées par le Comité sont les suivantes:

- garantir la transparence des systèmes de classification des emplois, à l'aide d'une série de critères élaborés et mis en place sans aucune discrimination liée au sexe;
- garantir des critères d'évaluation différents liés à la nature de l'emploi et non de la personne, et qui ne contiennent aucune des différentes formes potentielles de discrimination;
- encourager des choix professionnels non traditionnels afin de peser sur le déséquilibre du marché du travail, et le réduire. L'objectif étant que les femmes choisissent et recherchent des professions dans les domaines scientifiques et techniques, et que les hommes choisissent et recherchent des professions principalement exercées par des femmes;
- encourager les employeurs à développer des programmes en faveur de l'égalité assortis d'une étude des salaires, à les mettre en œuvre et à en effectuer le suivi;
- encourager les employeurs et les salariés à contribuer au développement des compétences;
- encourager les employeurs et les organisations syndicales à développer des mécanismes d'inspection en vue de suivre de près l'évolution des grilles des salaires. Il conviendrait d'utiliser dans ce cadre la nomenclature des emplois, les cas juridiques et la jurisprudence, ainsi que la classification des professions;
- encourager et promouvoir une évolution qui verrait les femmes rechercher et obtenir des fonctions plus élevées, ou dirigeantes, et des postes d'encadrement dans les secteurs de la recherche et du développement, de la technologie et de l'innovation;
- encourager et promouvoir une évolution vers l'augmentation de la participation des femmes à tous les niveaux professionnels au sein des secteurs en pleine croissance tels que le tourisme, le secteur de l'environnement et du cycle biologique, les télécommunications et les biotechnologies;
- promouvoir des pratiques de gestion qui favorisent l'égalité entre hommes et femmes;
- pour permettre de suivre l'égalité de rémunération au niveau communautaire, inclure dans la stratégie pour l'emploi un indicateur de suivi spécifique.

4.3 Le Comité propose les mesures suivantes pour renforcer l'égalité dans l'éducation et la formation professionnelle:

- encourager l'admission des femmes, et augmenter la proportion de femmes qui participent aux formations professionnelles et de recherche d'emploi dans les secteurs de la technique et de l'informatique, en particulier aux plus hauts niveaux dans le domaine des technologies de l'information;
- encourager et favoriser cette évolution à travers la formation, la pratique et d'autres mesures issues de la politique de l'emploi, afin qu'un plus grand nombre de d'hommes recherche des professions dans le secteur des services et des soins à la personne;

- favoriser une plus grande flexibilité dans l'offre d'éducation et de formation professionnelle, afin de toucher des femmes situées en milieu rural ou faiblement peuplé;
- favoriser la possibilité pour les femmes d'améliorer leurs compétences professionnelles grâce aux formations pour le personnel pendant les congés pour raisons familiales et immédiatement après leur retour au travail.

4.4 Le Comité propose les mesures suivantes pour créer et renforcer la possibilité pour les femmes de créer et développer leur propre entreprise:

- utiliser les fonds structurels afin de permettre à davantage de femmes de créer leur entreprise ⁽¹⁾;
- encourager et sensibiliser à la question de l'égalité les chefs, la direction et les conseillers en création d'entreprise;
- réorienter et concevoir de nouveaux services d'aides (financière et technique) aux PME afin de mieux prendre en compte les besoins des femmes qui souhaitent créer et développer leur entreprise, et y répondre;
- accorder un soutien financier ou des prêts aux femmes qui créent et développent une entreprise;
- soutenir les réseaux et les organisations d'entrepreneuses et de coaching de femmes à femmes;
- accorder des aides particulières aux femmes pour leur permettre de créer et développer leur entreprise dans le domaine des télécommunications et dans des secteurs de haute technologie;
- soutenir les femmes qui présentent et dirigent des initiatives dans le domaine de l'économie sociale.

4.5 Le droit à exercer une profession et à subvenir à ses besoins nécessite d'être renforcé dans le cas des femmes. Les femmes, comme les hommes, doivent avoir la possibilité de vivre décemment de leur salaire. Le Comité propose les mesures suivantes pour permettre de concilier plus facilement une activité professionnelle et la responsabilité d'une famille:

- subventionner des systèmes d'accueil à l'enfance qui permettent aux parents de poursuivre leur activité professionnelle même lorsqu'ils ont des enfants, et d'interrompre leur carrière pour une durée plus limitée;
- accorder des aides à la formation des personnels d'accueil à l'enfance et des soins à la personne;

⁽¹⁾ Voir à ce propos l'avis du CESE du 25 octobre 2007 sur «L'esprit d'entreprise et l'agenda de Lisbonne», rapporteuse: M^{me} SHARMA et corapporteur: M. ÖLSSON (JO C 44 du 16.2.2008).

- mettre en place un congé parental rémunéré dans les pays où il n'existe pas encore, par exemple en adoptant les dispositions en vigueur au sein des institutions de l'Union européenne, et prévoir la possibilité de prolonger le congé parental rémunéré. Il doit être possible de répartir les congés parentaux entre les deux parents; réserver aux pères une partie du congé parental constitue une avancée importante dans la lutte pour leur permettre de prendre une responsabilité plus grande au sein de la famille. Dans le but de permettre à davantage d'hommes de prendre un congé parental, il faudrait utiliser des incitations économiques qui viendraient compenser la baisse de revenus occasionnée (cette question est inscrite à l'ordre du jour des partenaires sociaux européens, comme cela a été proposé lors de la deuxième consultation des partenaires sociaux européens sur la conciliation de la vie professionnelle, personnelle et familiale) ⁽¹²⁾;
- il conviendrait d'augmenter les possibilités, pour les personnes qui, pour différentes raisons, ne peuvent se déplacer, de participer à des formations et accepter, en échange d'une aide, des emplois à distance, ou via les télécommunications;
- créer des possibilités de formation de réactivation des connaissances, en utilisant par exemple le système fiscal. Ce type de formation devrait s'adresser aux femmes qui ont été longtemps absentes du marché du travail en raison d'un congé parental pour s'occuper de leurs enfants;
- proposer des services subventionnés pour les personnes âgées et autres personnes dépendantes de soins, qui facilitent en particulier la participation des femmes à la vie active.

4.6 *Le Comité propose les mesures suivantes pour renforcer la participation et l'influence des femmes:*

- créer un équilibre entre les femmes et les hommes dans les comités et les organes décisionnels;
- impliquer les organisations représentatives qui défendent l'égalité et les organisations de femmes dans les comités de surveillance, les partenariats et d'autres lieux d'échanges;
- exploiter les possibilités d'encourager les femmes à postuler à des postes d'encadrement ou décisionnels dans des structures qui ont la responsabilité de la direction et de la mise en œuvre;
- garantir aux femmes une place légitime égale permanente dans la vie professionnelle, de manière à ce qu'elles ne soient plus demandées uniquement quand la conjoncture est bonne, et touchées les premières et le plus durement dès qu'une récession intervient;
- organiser régulièrement des enquêtes avec les organisations actives dans le domaine de l'égalité des chances;

⁽¹²⁾ Au Danemark, la loi contraint depuis le 1^{er} octobre 2006 toutes les entreprises à verser une somme à un fonds centralisé de péréquation en faveur des congés parentaux. Cela signifie qu'aucune entreprise n'est défavorisée en raison de ses dépenses salariales liées aux congés parentaux, et que les parents en congé ne risquent pas de devenir un fardeau économique pour leurs propres employeurs. Un système équivalent existe en Islande, où l'ensemble des employeurs et des salariés versent une contribution à une caisse nationale de congé parental. Ce pays a en outre mis en place un modèle divisé en trois parties, selon lequel la mère et le père bénéficient chacun d'un tiers du congé parental de neuf mois, tandis que le dernier tiers peut être partagé. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, presque 90 % des pères islandais bénéficient d'un congé parental.

4.7 *Veiller à ce que les employeurs appliquent le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de même valeur, et à ce qu'ils assument une responsabilité sociale*

4.7.1 Le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de même valeur est de plus en plus accepté en Europe, même s'il n'est pas encore une évidence dans l'ensemble des 27 États membres de l'Union. Bien que la Convention 100 de l'OIT qui a plus de 50 ans (adoptée en 1951) ait été ratifiée par tous les États membres, et stipule dans son article 2 que «chaque Membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale», il est toujours généralement sous-entendu qu'une femme peut gagner moins qu'un homme, hypothèse que rien ne vient étayer dans la réalité de la société actuelle. Il n'est pas aussi évident et accepté que même un travail de même valeur doive faire l'objet d'une rémunération équivalente. La difficulté intrinsèque réside dans l'évaluation du travail ou de la profession afin d'établir s'ils sont équivalents. Il existe un certain nombre de cas juridiques qui peuvent donner une orientation dans ce domaine.

4.7.2 Le Comité estime que l'employeur peut œuvrer en faveur de la réduction des écarts de rémunération au moyen des mesures suivantes:

- favoriser l'égalité sur le marché du travail à travers les temps de travail flexibles. Pour beaucoup de parents, un temps partiel volontaire peut être l'une des possibilités de combiner le travail et la responsabilité de la famille; il importe cependant de leur permettre de recouvrer un travail à temps plein. En revanche, en proposant des temps complets à ceux qui travaillent à temps partiel contre leur gré, on leur donnerait la possibilité de subvenir à leurs propres besoins sur le plan économique. Ceci étant particulièrement important pour les personnes ayant une famille à charge;
- rendre la structure du temps de travail compatible avec la responsabilité d'une famille. La répartition des tâches ménagères et des soins entre les femmes et les hommes doit changer, afin qu'il y ait un équilibre entre les femmes et les hommes. Il convient de renforcer le rôle des hommes en matière de soins au sein de la famille et du foyer;
- instaurer des modèles visant à comparer les professions et les objectifs professionnels; ce qui apporterait les fondamentaux permettant de procéder à des évaluations de salaire, et permettrait ainsi de disposer d'un outil pour appliquer le principe de l'égalité salariale. Il conviendrait de développer des systèmes d'évaluation des exigences liées aux emplois, qui permettent de déterminer les emplois de valeur égale, y compris entre des groupes de personnel différents. Cela garantirait que les emplois de valeur égale soient rétribués de manière équitable, quel que soit le sexe de la personne qui l'exerce;
- considérer les congés parentaux comme qualifiants, et récompenser ce type d'expérience au moment des promotions et de la détermination du salaire permettrait de réduire l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes; cela ne devrait toutefois pas avoir pour effet de mettre les personnes sans enfant dans une position d'inégalité en termes de salaire et d'évolution de carrière;

- proposer un accueil à l'enfance: la société et l'employeur pourraient ainsi contribuer à augmenter les possibilités pour les femmes d'exercer une profession et d'obtenir de l'avancement;
- accorder des congés en périodes de vacances scolaires et en cas de maladie d'enfant: l'employeur pourrait ainsi faciliter et renforcer les possibilités de concilier les responsabilités familiales et la vie professionnelle;
- dans les pays où il n'existe aucun droit légal de congé pour les hommes au moment de la naissance de leur enfant ou d'une adoption, l'employeur pourrait ouvrir la voie, se montrer exemplaire et assumer sa responsabilité sociale en accordant ce type de congé ⁽¹³⁾;
- inviter l'employeur à prévoir un congé en cas de maladie d'un membre de la famille proche;
- proposer des formations continues pour les femmes, et investir dans des programmes de développement de carrière pour les femmes;
- apprendre aux hommes ainsi qu'aux femmes elles-mêmes à voir, comprendre et reconnaître les compétences des femmes, et à prendre celles-ci en compte.

4.8 Favoriser des échanges de solutions intéressantes dans l'ensemble de l'Union, et impliquer les partenaires sociaux

4.8.1 Le Comité estime qu'échanger et promouvoir des méthodes efficaces et renforcer le dialogue entre les États membres constitue une façon concrète de progresser. Il ne sera possible de parvenir à une réelle égalité et à un système de rémunération équitable que lorsque tous les États membres

auront adopté des mesures constructives et travaillé à éliminer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes. Les employeurs et leurs organisations représentatives, tout comme l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes ont un rôle important à jouer dans la réalisation de cet objectif.

4.8.2 Les partenaires sociaux doivent s'engager à œuvrer à la réduction des écarts de rémunération en orientant les investissements vers les négociations salariales. L'accord cadre sur l'égalité, adopté par les partenaires sociaux à l'échelon de l'Union européenne en 2005, dans lequel l'une des quatre priorités est précisément les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, constitue un exemple concret de la réussite d'une initiative de ce type ⁽¹⁴⁾.

4.8.3 Il est nécessaire de modifier sur différents plans les statistiques en matière de salaires, afin de faire de l'information sur les écarts de rémunération une base plus adéquate de décision. Les causes des écarts de rémunération doivent être étudiées plus attentivement, et le partage des résultats de ces études peut être utilisé pour faire apparaître, corriger et prévenir la discrimination.

4.8.4 La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de Dublin, et l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes devraient à cette fin présenter des statistiques comparables issues des États membres au sujet de la représentation des femmes aux postes d'encadrement et de direction, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, ainsi que des statistiques concernant les progrès réalisés dans le domaine de l'égalité de rémunération pour un même travail dans les différents États membres.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹³⁾ Le 1^{er} juillet 2006, la Suède a mis en place une nouvelle loi sur le congé parental. Cette loi empêche un employeur de défavoriser un employé au motif que celui-ci bénéficie, ou a bénéficié d'un congé parental. La nouvelle loi implique que l'on ne peut faire de différence entre les personnes qui bénéficient du congé parental et les autres. Selon le médiateur chargé des questions d'égalité, les personnes en congé parental doivent être traitées comme si elles étaient au travail. Les femmes prennent en moyenne des congés parentaux sensiblement plus longs que les hommes. Cela implique que les femmes sont nombreuses à bénéficier plus rarement que les hommes de primes ou de gratification de quelque nature que ce soit.

⁽¹⁴⁾ Cadre d'actions sur l'égalité hommes-femmes:
http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/gender_equality_fr.pdf.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Prévention du terrorisme et de la radicalisation violente»

(2008/C 211/17)

Dans une lettre en date du 17 décembre 2007, M^{me} Margot WALLSTRÖM, vice-présidente de la Commission européenne, a 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 la:

«Prévention du terrorisme et de la radicalisation violente»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 avril 2008 (rapporteur: M. RËTUREAU, corapporteur: M. CABRA DE LUNA).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Commission a demandé au Comité d'élaborer un avis sur le thème de la prévention du terrorisme et, plus particulièrement, sur les politiques de prévention de la radicalisation violente, à propos desquelles elle prévoit d'adopter une communication en juillet 2008. L'objectif principal de la communication est d'identifier des politiques, des actions et des initiatives pouvant être considérées comme des bonnes pratiques dans la lutte contre la radicalisation violente. Actuellement, il est prévu que la communication aborde des thèmes tels que la radicalisation violente dans les prisons et dans d'autres lieux de vulnérabilité ou de recrutement, et se penche sur le discours et l'idéologie que propagent les extrémistes violents, ainsi que sur l'engagement et le renforcement de la société civile.

1.2 Le monde de l'après-guerre froide et de la globalisation économique a vu une profonde modification des rapports de force internationaux qui s'est répercutée sur la nature des institutions universelles comme les Nations unies, qui ont connu (et reconnu) une véritable prolifération d'entités étatiques nouvelles se prévalant de la souveraineté et déclarant leur soumission au droit international public.

1.3 De plus, des conflits ont surgi dans un certain nombre de ces nouveaux pays, et des mouvements armés occupent encore des parties de ces territoires; les droits humains y sont souvent foulés aux pieds.

1.4 Les territoires ou parties de territoires mal contrôlés ou hors de contrôle constituent des havres pour les dirigeants des principaux groupes terroristes, qui tendent à installer leurs bases là où l'état de droit et les libertés publiques n'existent plus.

1.5 Le recours à la guerre classique a montré une certaine inefficacité contre une menace diffuse, multiforme, aux structures dispersées, qui manipule sur les plans de l'intégrisme et d'une idéologie politique anti-démocratique des organisations et des groupes informels prêts à utiliser la violence politique.

1.6 L'absence de règlement pacifique de la situation palestinienne et d'autres situations de conflits armés dans le monde constituent également un facteur politique favorable aux idées extrémistes et aux actes terroristes internationaux, mais il faut noter que la grande majorité des actions terroristes sont effectuées dans le cadre de conflits internes.

1.7 Un effort sans doute insuffisant a été consacré à l'étude des motivations et des méthodes de recrutement qui peuvent transformer, comme le 11.9.2001, des cadres, des ingénieurs, des intellectuels en planificateurs et auteurs d'attentats suicides coordonnés et d'une ampleur qui démontre un haut niveau de détermination et d'intelligence, et des capacités de pénétration dans les sociétés démocratiques; la compréhension la plus approfondie possible des ressorts idéologiques et psychologiques en cause est indispensable à l'élaboration d'une contre-stratégie adaptée et de même niveau, en sus des indispensables analyses géopolitiques et de l'usage de tous les moyens de renseignement et d'échange d'informations.

1.8 La crise des États-nation, alors que les moyens de communication et la mondialisation ont créé un monde global, où nombre de solutions ne peuvent relever du seul niveau national, s'accompagne d'une crise du droit international, qui ne comporte pas de moyens de contrôle dissuasifs et encore moins de moyens juridiques adéquats d'intervention. Seul le Conseil de sécurité des Nations unies est doté de pouvoirs suffisants, mais qui sont relativisés par le droit de veto dont disposent cinq pays.

1.9 Pourtant, un système multilatéral conséquent et rénové pourrait affronter dans de meilleures conditions les problèmes globaux, climatiques, économiques et sociaux; le terrorisme international, pourrait être plus efficacement combattu dans un cadre multilatéral assurant la coordination et la coopération entre gouvernements, agences internationales (Interpol), avec la participation des ONG qui restent vigilantes en matière de démocratie et de défense des droits procéduraux et des libertés publiques.

2. Responsabilités pour l'Europe, et actions en cours ou en préparation

2.1 Une lutte efficace contre le terrorisme au niveau de l'Union demandait que les États membres adoptent une définition commune du crime de terrorisme et qu'ils rapprochent leur droit pénal également en matière d'incrimination et de sanctions. Ce processus, ainsi que l'adoption du mandat d'arrêt européen, se sont rapidement engagés, et le Conseil adoptait au fil du temps, et cela surtout depuis les années 90, des décisions-cadre à cet effet.

2.2 Depuis les attentats meurtriers du 11 septembre 2001 aux États-Unis d'Amérique, une coordination indispensable s'est mise en place tant au niveau international qu'au niveau européen et communautaire: Conseil de Sécurité des Nations unies en liaison avec Interpol, OTAN pour des opérations militaires, Conseil de l'Europe avec notamment une Convention européenne contre le terrorisme, l'OSCE, et enfin l'Union européenne et Europol. Des coopérations sont développées avec les États-Unis d'Amérique, les pays du Maghreb et l'Union africaine, ainsi que des opérations ponctuelles d'assistance à certains pays, sur le plan militaire, policier et financier.

2.3 Un consensus s'est formé, dans les institutions communautaires comme dans les pays membres au niveau des dirigeants politiques et de la grande majorité des citoyens, sur la définition du terrorisme, et sur des types d'actions légales ou illégales qui ne relèvent pas de cette définition; il faut en effet pouvoir cibler strictement la menace et ses évolutions, pour éviter la dispersion des efforts et d'inutiles restrictions des droits et libertés individuelles et collectives.

2.4 Cependant, on peut constater dans certains pays d'Afrique et du Moyen-Orient en particulier, pays aux gouvernements autoritaires, une tendance à lutter contre toute forme d'opposition politique en la qualifiant de lutte antiterroriste, et cela doit préoccuper l'Union et ses membres, qui ont pour certains des relations économiques, politiques et une coopération militaire avec les dirigeants de ces États et devraient user de leur influence pour limiter ces abus.

2.5 Le plus difficile sur le plan international semble être le problème de la réponse adaptée aux menaces qui planent toujours dans le monde entier de la part des diverses mouvances terroristes, contre des ambassades ou contre des «cibles» diverses, en particulier la population civile; et, pour des raisons géographiques, l'Europe reste le territoire le plus menacé par des attentats terroristes.

2.6 Les actions terroristes visent à créer un climat de peur et d'insécurité, et à ébranler les institutions démocratiques. Il convient donc de ne pas tomber dans le piège de restrictions injustifiées des droits humains et des libertés civiles au nom de la sécurité; les pays les plus menacés connaissent depuis des années des situations d'exception de plus ou moins forte intensité, et certaines mesures peuvent excéder ce qui est indispensable ou gérable, par exemple en matière de données personnelles des passagers transatlantiques, avec un luxe de détails et une durée de conservation trop longue des données.

2.7 La surveillance des réseaux, la vidéosurveillance généralisée dans les lieux publics et privés accessibles au public, la politique de contrôle aux frontières, l'encadrement des manifestations, les fouilles approfondies dans les aéroports peuvent, s'ils sont exagérés, porter atteinte à la vie privée, à la liberté de circulation, et plus généralement à l'ensemble des libertés civiles. Cela peut affecter le soutien des citoyens aux politiques de lutte antiterroriste car ces actions peuvent paraître surtout dirigées contre eux.

2.8 Les intrusions dans la vie des citoyens, les contrôles renforcés comportent aussi le risque (déjà largement exprimé) de

multiplier les contrôles envers certaines «minorités visibles» bien ciblées, qui se sentiront toujours davantage stigmatisées et victimes de discriminations ethniques ou racistes; le niveau de tolérance est déjà largement dépassé, ce qui contribue à une certaine «radicalisation violente» dans des situations de conflits et d'affrontements entre forces de police ou militaires et des jeunes de certaines zones urbaines ghetto où l'on assiste aussi à des destructions de bâtiments et biens publics et privés.

2.9 Mais ces violences urbaines, si on les agrègeait au concept de «radicalisation de la violence», laquelle est considérée comme précurseur du terrorisme, voire une forme de terrorisme per se, peuvent conduire à définir trop largement l'infraction de l'action de terrorisme ou de sa tentative ou de la complicité, en l'élargissant à diverses formes de violences qui, malgré leur gravité, ne relèvent pas nécessairement d'une intention de commettre un crime terroriste, même si cette violence provoquait des destructions matérielles importantes, et des blessures parfois graves.

2.10 Le mobile de l'acte ou de la tentative est essentiel pour pouvoir les qualifier de terroristes.

2.11 Des mouvances terroristes se sont manifestées dans un passé récent, et encore aujourd'hui, sur notre continent; la violence politique n'a pas de motivation justifiable dans les pays démocratiques où il est possible de constituer des partis politiques et de participer à des élections régulières et équitables à tous les niveaux de gouvernement local, national et dans notre cas à celle des députés européens.

3. Considérations générales

3.1 Si un consensus existe sur la définition du terrorisme, certains concepts nouveaux peuvent poser problème, comme celui de la «radicalisation violente», défini par la Commission comme «le phénomène par lequel certaines personnes adhérant à certains points de vues, opinions et idées peuvent être conduites à commettre des actes terroristes tels que définis à l'article 1^{er} de la décision-cadre» de 2002.

3.2 Cela a été souligné dans le rapport Burgess au PE, en ce qui concerne le nouveau concept de «radicalisation violente», lié au soutien et au recrutement du terrorisme; là aussi, «le défi majeur de la définition de la radicalisation violente et de sa prévention est celui de l'intention». Également, la radicalisation est souvent un processus qui peut s'étaler dans le temps, sur des années, ce qui donne un temps pour le dialogue et des procédures d'éducation et d'information et autres mesures préventives.

3.3 Le terrorisme est une donnée déjà ancienne de la vie politique, qui utilise aujourd'hui les moyens de communication globaux, les paradis fiscaux, les possibilités offertes par les pays à faible gouvernance ou ceux dont l'appareil étatique est effondré en vue de constituer des bases et des camps d'entraînement. Néanmoins il s'agit plus d'une nébuleuse que d'un réseau international unique et structuré.

3.4 La dimension la plus nouvelle de son impact réside certainement dans les médias instantanés et globaux qui rendent compte de manière détaillée et visible, en images et parfois presque en direct des attentats, dont l'écho est sans précédent dans l'histoire. Mais la liberté de la presse empêche de freiner cette course au sensationnel, qui renforce considérablement, *de facto*, l'effet de crainte et d'insécurité ressenti par les populations civiles en assurant une publicité des attaques terroristes.

3.5 L'internet constitue un espace de communication mis à profit pour répandre des idéologies soutenant la violence et recrutant des appuis et même des candidats aux attentats suicide, pour communiquer entre les auteurs d'attentats et leurs chefs, pour répandre des techniques comme la fabrication de bombes artisanales.

3.6 Mais en dehors de la chasse aux sites web glorifiant le terrorisme, il sera difficile de contrôler les communications entre certains groupes, compte tenu des technologies actuelles de codage et de dissimulation des informations codées, écrites ou orales.

3.7 Aussi, le Comité exprime des doutes quant à l'efficacité prévisible des mesures renforcées en cours d'adoption pour surveiller Internet et les communications des particuliers.

3.8 Il est encore permis de douter que les contrôles d'identité, les fouilles de bagages ou de véhicules aux frontières routières, aéroports, ports et plus rarement dans les gares routières ou ferroviaires empêchent véritablement la circulation des terroristes, même si la sécurisation de documents d'identité constitue une bonne parade aux faux documents d'identité; si ces mesures compliquent effectivement dans une certaine mesure les mouvements des criminels en général, elles compliquent la vie de tous les citoyens et tendent progressivement à un véritable quadrillage des mouvements des personnes, si l'on tient compte aussi de la prolifération des systèmes de surveillance vidéo, des agents privés de sécurité, de la généralisation des badges électroniques dans les établissements publics et privés et des émissions des téléphones mobiles et autres moyens de localisation en temps réel des personnes. Mais ces moyens n'empêchent pas l'action de commandos suicide. Ils créent une sensation d'état policier si l'on ne prend pas de dispositions démocratiques pour démontrer que l'usage qui est fait de ces technologies n'excède pas ce qui est strictement nécessaire pour la réalisation de leur objectif. Des organes nationaux de surveillance des surveillants et la création d'un groupe européen de réflexion en ce domaine et dans celui des fichiers de présumés terroristes pourraient apporter une solution.

3.9 En principe, la surveillance des flux financiers illégaux n'entrave pas véritablement la vie quotidienne des citoyens et elle permet une surveillance des pratiques illégales (trafics d'êtres humains, d'armes, de drogues, ...) permettant d'accumuler ces capitaux eux-mêmes illégaux, qui contribue d'une part au ralentissement de l'obtention de moyens allant à la violence terroriste

et d'autre part à la connaissance du terreau où elle s'enracine⁽¹⁾. Mais les transferts au comptant ou par un système de correspondants payant dans un pays l'argent remis à un intermédiaire dans un autre pays, opérations menées ou confirmées par des courriers ou messages cryptés, sont très difficiles à empêcher; c'est surtout au niveau de la collecte de fonds pour des organisations charitables ou humanitaires ayant des liens cachés avec des groupes terroristes qu'une surveillance et des enquêtes peuvent être efficaces; il conviendrait cependant d'éviter de surveiller toutes les organisations non gouvernementales ou de rendre leurs activités humanitaires ou de solidarité et la collecte de subventions plus difficile, dans un climat de suspicion généralisée, qui gêne les citoyens et complique l'action de leurs organisations, au point parfois de constituer une entrave à la conduite normale de leurs programmes.

3.10 Les échanges de données entre organes de polices et agences de renseignement portent sur des informations particulièrement sensibles, comme l'image, le nom, l'adresse, l'empreinte dactyloscopique et l'empreinte génétique, les appartenances à diverses organisations, et l'incertitude persiste quant à une garantie réelle de la protection de la vie privée et contre les erreurs d'enregistrement ou d'appréciation dans les fichiers VIS, SIS, et les sommiers policiers et fichiers divers, ainsi que sur la possibilité pour les personnes fichées d'intervenir pour y faire corriger les données.

3.11 En fin de compte, l'apport essentiel de l'échelon européen est celui de l'harmonisation, de la coopération, de la diffusion des expériences, qu'il convient de perfectionner mais en évitant d'encourager l'empilement de législations et de mesures spéciales quand les lois et organes existants contre le grand banditisme ou la criminalité financière peuvent être étendus à la répression du terrorisme.

3.12 Une importante littérature confirme que les états d'exception, même de faible ou moyenne intensité, favorisent généralement une limitation des libertés civiles, l'érosion des garanties de l'État de droit et la suspicion envers les étrangers, les migrants légaux et illégaux et les demandeurs d'asile. On le remarque dans la plupart des pays membres. Une atmosphère de racisme et de xénophobie tend à s'étendre, et il conviendrait, par la parole et par l'exemple, de s'opposer à cette marée montante.

3.13 Les rôles respectifs des pays membres, des institutions de l'Union, d'Europol, d'Eurojust, etc. sont bien définis, mais c'est avant tout le caractère opérationnel de la coopération au niveau des agences de renseignement et des enquêtes qui demande à être sans cesse perfectionné.

3.14 Or, la prévention de la violence radicale et du terrorisme suppose une connaissance des milieux et des idéologies qui s'avèrent un terreau favorable, et cela peut éliminer bien des idées reçues mais non vérifiées.

(1) Avis du CESE du 11.5.2005 sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme», rapporteur M. SIMPSON, JO C 267 du 27.10.2005), pts 3.1.8 et 3.2.1.

3.15 L'organisation de la lutte ne peut se réaliser que dans le long terme car il faut que la démocratie et le respect des libertés civiles reprennent ou prennent pied dans les États faibles ou qui ne contrôlent pas l'ensemble du territoire et dans les pays autoritaires ou dictatoriaux.

3.16 Le Comité estime que l'action, normalement discrète des agences de renseignement et des enquêtes de police ne doivent pas nécessairement s'accompagner d'une politique systématique du secret vis-à-vis des citoyens et de leurs représentants, tant nationaux qu'européens; une information favorisant la participation des citoyens ainsi qu'un contrôle démocratique doivent pouvoir s'exercer en dépit du contexte, dans des formes appropriées, en particulier pour éviter toute dérive de l'état de droit.

4. Rôle de la société civile dans la prévention du terrorisme et de la radicalisation violente

4.1 Mission première de la société civile

4.1.1 La société civile est la principale victime du terrorisme international (qu'il soit provoqué par le nationalisme extrême, l'instrumentalisation du fondamentalisme religieux ou qu'il considère simplement la violence comme une fin en soi). La société civile est confrontée au terrorisme intéressé par le châtiement collectif et global, qui tente d'imposer un climat de terreur généralisé afin que l'État accède à ses requêtes. Mais la société civile est également l'un des principaux éléments de toute stratégie de lutte contre cette menace, comme le signalait l'avis du CESE sur «La participation de la société civile à la lutte contre le crime organisé et le terrorisme»⁽²⁾, aussi bien en ce qui concerne les mécanismes de lutte contre ses effets les plus visibles qu'en ce qui concerne ses causes profondes, sans oublier son rôle clé dans la prise en charge des victimes.

4.1.2 Une fois admis le rôle des États et des institutions de l'UE, notamment en matière de sécurité, de défense, de justice et de financement, dans la lutte contre les symptômes et les effets les plus visibles de cette menace (prévention des actes terroristes, poursuite et démantèlement des groupes terroristes, arrestation, jugement et condamnation des responsables d'actions terroristes, blocage de leurs canaux de financement, ...), la société civile joue en la matière un rôle essentiel qui se résume ainsi:

4.1.2.1 Veiller activement à ce que la lutte contre le terrorisme ne sorte jamais des limites de l'État de droit et au respect des droits de l'homme, des valeurs, des principes et des libertés propres à une société ouverte et démocratique.

4.1.2.2 Collaborer avec les autorités communautaires et nationales à tous les niveaux pour l'identification des activités et des acteurs impliqués dans des réseaux terroristes (le rôle des entités financières et de celles qui gèrent les services de télécommunications est particulièrement important à cet égard). Cette collaboration doit reposer sur un engagement mutuel de tous les acteurs concernés pour le partage des informations, des ressources et des efforts au service de l'objectif commun de mise en échec du terrorisme.

4.1.2.3 Établir des canaux de dialogue avec les leaders et les acteurs sociaux des communautés de référence des groupes terroristes, pour promouvoir un effort commun de critique et de délégitimation de la pratique et du discours violents.

⁽²⁾ Avis exploratoire du CESE du 13.9.2006 sur «La participation de la société civile à la lutte contre le crime organisé et le terrorisme», rapporteurs: MM. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, PARIZA CASTAÑOS et CABRA DE LUNA, (JO C 318 du 23.1.2006), point 13.

4.1.2.4 Échanger avec les différents acteurs sociaux et les autorités nationales et communautaires des expériences et des pratiques conduisant à l'isolement et au contrôle d'individus et de groupes d'individus susceptibles de tomber dans l'exclusion et la radicalisation violente, toujours en prêtant scrupuleusement attention au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des règles de l'État de droit.

4.1.2.5 Faire partager les différentes approches (en matière de processus d'intégration, de visions, d'attitudes et de fonctionnement des groupes, présentant une importance particulière en la matière) dans les programmes de formation du personnel des forces de police, de sécurité et d'intelligence qui doivent assumer la charge principale de la lutte contre cette menace.

4.1.2.6 Lancer des expériences pilotes qui fassent porter l'effort sur les zones les plus exposées à la aliénation, à la radicalisation et au recrutement (prisons, lieux de culte, écoles, banlieues et établissements de télécommunications, etc.) et qui viseraient à éviter l'exclusion, la radicalisation et la diabolisation d'individus ou de groupes d'individus pour des raisons d'appartenance à une classe sociale, à un sexe, à une ethnie ou à une religion donnée.

4.2 L'intégration dans une optique de prévention: propositions concrètes

4.2.1 C'est quoi qu'il en soit dans l'attention prêtée aux causes sous-jacentes qui servent de bouillon de culture à la violence terroriste que l'engagement de la société civile prend tout son sens. L'on peut en effet, sans pour autant justifier la violence, de quelque type que ce soit, par les causes identifiées, expliquer nombre de dérives terroristes comme étant l'aboutissement de processus d'aliénation, de radicalisation et de recrutement alimentés par des inégalités horizontales entre des groupes coexistants sur un même territoire, des phénomènes d'exclusion et de discrimination (sociale, politique ou économique) et de partialité lorsqu'il s'agit de juger les actes des uns et des autres. L'intégration est par conséquent au centre de toute stratégie à large portée qui, dans un but essentiellement préventif, doit viser à:

4.2.2 Favoriser des systèmes éducatifs, formels et informels, qui soient axés sur l'élimination des stéréotypes négatifs et favorisent la tolérance et la cohabitation sur la base de valeurs partagées ayant pour référence principale les droits de l'homme (ce qui exige notamment de revoir les manuels scolaires afin d'y reformuler les stéréotypes de confrontation pour les transformer en modèles incitant à la tolérance et en outils de pédagogie multiculturelle).

4.2.3 Fixer des engagements (y compris des codes de conduite) à l'intention des différents médias pour ne pas laisser la place à des discours et à des approches susceptibles d'alimenter l'exclusion, le racisme et la xénophobie. Dans le plus grand respect de la liberté de la presse et de la liberté d'expression, il peut être intéressant de promouvoir des produits médiatiques qui diffusent les valeurs partagées au cours de l'histoire et vantent les avantages de la multiculturalité en tant que richesse dans un contexte mondialisé.

4.2.4 Diffuser, au moyen de campagnes publiques, des messages et des approches favorables favorisant l'inclusion, qui aideraient à clarifier les choses et à remplacer des concepts erronés par d'autres (terrorisme islamique par terrorisme international, assimilation par intégration) ou des images inappropriées par de plus adéquates (immigrés par citoyens) qui renforcent la division et la confrontation.

4.2.5 Contribuer à faire prendre conscience qu'il est important de considérer les droits de l'homme comme le fondement premier de la coexistence dans une société multiculturelle. Dans cette logique, la société civile organisée doit être un moteur important de l'aspiration à instaurer une société dans laquelle tous jouiraient des mêmes droits (sociaux, politiques et économiques) et assumerait les mêmes devoirs.

4.2.6 Promouvoir la création de plateformes sociales, au sein desquelles seraient présents les acteurs des différentes communautés vivant sur le territoire national, qui miseraient sur l'activation de mécanismes d'inclusion et de résolution pacifique des différends.

4.2.7 Identifier et renforcer le rôle des leaders et des organisations qui représentent d'autres communautés sur le territoire de l'UE en tant qu'interlocuteurs privilégiés dans le rapprochement avec des personnes issues d'autres cultures, tout cela dans l'objectif central de rechercher le dialogue et la collaboration afin d'éliminer les causes susceptibles de provoquer l'aliénation et la radicalisation de certains de leurs éléments.

4.2.8 Développer des programmes spécifiques destinés à empêcher la radicalisation de sympathisants potentiels des idées et pratiques terroristes dans les lieux de recrutement habituels (prisons, lieux de culte, ...). Ces programmes devraient être axés sur l'intégration sociale et la création d'emplois.

4.2.9 Envisager la coopération décentralisée dans cette perspective, tant à l'échelle nationale que communautaire (en mettant à profit l'existence de cadres déjà définis tels que l'Association euro-méditerranéenne, la politique européenne de voisinage ou l'association entre pays ACP). Cela implique, en mettant à profit le potentiel énorme que représentent les politiques de coopération au développement des États membres et de l'UE, d'établir des projets de coopération sur le terrain avec des acteurs qui tout en se réclamant de convictions religieuses ou nationalistes rejettent radicalement la violence comme mode d'action.

4.2.10 Augmenter de manière notable dans l'UE et dans le contexte des relations avec d'autres pays tiers le nombre de programmes d'échanges de formateurs, d'élèves, de journalistes, de membres d'organisations patronales et syndicales, de défenseurs des droits de l'homme, de membres d'organisations non gouvernementales, etc., et leur budget, en accordant une attention particulière à la nécessité d'une amélioration en termes d'égalité des genres. La connaissance personnelle et l'échange d'expériences et de points de vue sont des méthodes à privilégier pour démonter les stéréotypes négatifs et édifier un avenir commun dans un siècle appelé à être multiculturel⁽³⁾. Il est donc fortement recommandé de mettre à profit et de renforcer

les caractéristiques du CESE pour explorer, via ses canaux actifs de contact et de coopération avec des organismes extracommunautaires, de nouvelles formes d'action destinées à éviter la radicalisation de certains groupes ou individus.

4.2.11 Favoriser la naissance et la consolidation de plateformes de participation de la population (autochtone et étrangère) favorisant l'inclusion sur des bases transversales de représentation citoyenne, en lieu et place du profil nationaliste ou religieux.

4.2.12 Donner un élan à la recherche dans les centres et les instituts spécialisés, aussi bien sur le territoire de l'UE que dans le contexte de la collaboration avec ceux situés dans des pays présentant un intérêt particulier pour cette question. Particulièrement important en la matière, le soutien à des projets et à des études visant une meilleure connaissance des processus susceptibles de conduire à l'aliénation, au recrutement et à la radicalisation violente et des corrélations entre les différentes variables en jeu.

4.3 La prise en charge des victimes

4.3.1 Enfin, et c'est important, la prise en charge des victimes directes des actes terroristes doit faire partie intégrante d'une vision globale au titre de laquelle la société civile elle-même assume son rôle dans la lutte contre la menace terroriste. Afin que les victimes ne soient ni oubliées ni marginalisées sur le plan social, il est prioritaire de:

4.3.2 Lutter pour que les victimes voient tous leurs droits pleinement reconnus (y compris sous forme de dédommagement financier) en tant que victimes d'actes terroristes quels qu'ils soient, et qu'ils se produisent sur le territoire national ou en tout autre endroit.

4.3.3 Élaborer des mécanismes sociaux de soutien (allant du soutien physique au soutien psychologique, en passant par le soutien économique) aidant à dépasser le traumatisme et évitant l'émergence de discours de diabolisation ou ouvertement racistes ou xénophobes.

4.3.4 Mobiliser les volontés politiques des gouvernements nationaux et de l'UE pour établir des bases consensuelles pour la reconnaissance des victimes, leur soutien et leur protection.

4.4 Les citoyens en tant qu'acteurs principaux de la sécurité et de la prévention: politiques auxiliaires

4.4.1 Si l'on part du principe que les citoyens constituent la principale force d'action de tout État et, par extension, de l'UE, les postulats de sécurité, de construction de la paix et de prévention des conflits violents impliquent alors de:

4.4.2 Mettre au point des stratégies et efforts multidimensionnels pour garantir un certain niveau de bien-être et de sécurité à ceux qui partagent un même territoire et à leurs voisins dans la mesure où la promotion du développement et de la sécurité de tous crée une garantie de développement et de sécurité au niveau individuel.

⁽³⁾ Avis du CESE du 20.4.2006 sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du dialogue interculturel (2008)», rapporteuse: M^{me} CSER, (JO C 185 du 8.8.2006).

4.4.3 Réduire et finir par supprimer les inégalités entre groupes et entre pays; c'est la principale façon de promouvoir la sécurité de tous. La base commune de la cohabitation et de la réduction de la menace terroriste est, encore une fois, le respect scrupuleux des droits de l'homme et le renforcement d'un environnement démocratique, en garantissant le libre exercice des différentes pratiques religieuses dans un cadre de séparation des affaires publiques. Cela implique également le rejet de l'existence d'espaces sociaux en marge de la loi (flous juridiques ou ghettos fondés sur des coutumes inacceptables dans cette optique).

4.4.4 Faire comprendre que la sécurité ne peut être assurée au prix de la liberté, en rétrécissant le cadre des droits propres à une société ouverte et démocratique, et en appliquant des méthodes d'action antiterroriste semblables à celles utilisées par ceux que l'on combat.

4.4.5 Reconnaître qu'un objectif tel que la lutte contre le terrorisme (nécessairement pluridisciplinaire, multidimensionnel et à long terme) ne peut être atteint que s'il peut compter sur un budget spécifique et adéquat regroupant les efforts nationaux et les efforts communautaires.

4.5 Alliances public-privé

4.5.1 La menace terroriste est diffuse, permanente et globale. Personne n'est à l'abri de son impact et elle change constamment de profil et de façons de se manifester. Cela, conjugué au fait que l'on n'a pas encore réussi à définir une stratégie appropriée pour y faire face, impose de réévaluer en permanence les analyses, les estimations et les méthodes utilisées pour la contrer. C'est une tâche qui implique toutes les parties, tant les gouvernements et les instances communautaires que la société

civile dans son ensemble. Dans le cadre de cet exercice, qui est par définition intégrateur, il faut également explorer les potentialités des alliances public-privé (sans que cela soit pour autant la porte ouverte à la privatisation de la sécurité et de la défense, qui serait contreproductive) pour les mettre au service d'un objectif commun: le bien-être et la sécurité de tous (*). Ces efforts devraient reposer essentiellement sur:

4.5.2 La nécessité d'élaborer un glossaire des termes permettant, aussi bien dans les discours que dans les actes, de parvenir à un consensus sur des concepts orientant les travaux à effectuer par l'ensemble des parties et acteurs concernés.

4.5.3 Le contrôle démocratique de la stratégie de lutte contre le terrorisme à tous les niveaux et sous toutes ses formes.

4.5.4 La prise de conscience de l'importance que revêtent les politiques extérieures des États membres (et la PESC/PESD à l'échelon communautaire) et les politiques nationales et communautaires de coopération au développement pour la prévention du terrorisme et la lutte contre la radicalisation de terroristes potentiels.

4.5.5 L'impérieuse nécessité de parvenir à une dotation budgétaire adéquate et constante pour tous les programmes et actions évoqués dans le présent avis.

4.5.6 la nécessité d'ouvrir (ou de maintenir, le cas échéant) le dialogue et la coopération avec les acteurs et organismes d'ordre social, politique et économique, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'UE, en ayant conscience de l'impossibilité de garantir en solitaire la réussite dans la lutte contre cette menace et des avantages que présente une coordination des efforts pour élaborer des visions et des stratégies d'action cohérentes et durables.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Conformément à l'avis exploratoire du CESE du 13.9.2006 sur «La participation de la société civile à la lutte contre le crime organisé et le terrorisme», rapporteurs: MM. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARÓ, PARIZA CASTAÑOS et CÁBRA DE LUNA, (JO C 318 du 23.12.2006), point 13.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les taux de TVA autres que le taux de TVA normal»

COM(2007) 380 final — SEC(2007) 910

(2008/C 211/18)

Le jeudi 5 juillet 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 au Conseil et au Parlement européen sur les taux de TVA autres que le taux de TVA normal»

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 28 mars 2008 (rapporteur: **M. BURANI**).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 112 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement l'initiative de la Commission de jeter les bases d'un débat politique au sein du Parlement européen et du Conseil, dans le but de faire émerger des principes communément acceptés sur l'accord de dérogations au régime de TVA. S'agissant d'un processus à connotation nettement politique, la date butoir de la fin 2010 prévue par l'adoption de nouvelles règles, est totalement réaliste.

1.2 Le but initial de l'adoption du régime de TVA était de créer les conditions d'une **harmonisation fiscale** qui permette le bon fonctionnement du marché intérieur: les nombreuses modifications intervenues au cours du temps, mais surtout les exemptions et dérogations ont eu néanmoins **un effet contraire**, et la tentative d'uniformiser les dérogations est à considérer comme la solution optimale dans les circonstances actuelles.

1.3 Les dérogations sont appliquées dans chaque État membre à partir de critères fiscaux, fixés en fonction de **préoccupations à caractère politique et social**; celles-ci sont admises, quand elles n'ont pas d'effet transfrontalier, ou qu'elles répondent à des critères consolidés de politique communautaire. Le CESE estime pour sa part que, tout en respectant ces critères, ceux-ci doivent être examinés surtout, quoi que non exclusivement, du point de vue de leur contribution à une politique de redistribution des revenus.

1.4 Une attention particulière devrait être accordée, au cours des discussions, aux **services locaux qui ne peuvent être rendus à distance**, et qui n'ont donc pas d'impact direct sur le marché intérieur: une catégorie dans laquelle entrent de nombreuses activités qui, outre une utilité économique et sociale incontestable, présentent **des aspects controversés** ou bien se prêtent à des considérations différentes: activité artisanale, restauration, services de santé publique et privée, secteurs à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée, livres et journaux.

1.5 Le CESE attire l'attention sur la nécessité d'harmoniser les exemptions à partir d'un critère de différenciation des dépenses, entre des **catégories à bas revenus et des catégories à revenus plus importants**: une distinction difficile à opérer. Mais il rappelle surtout que les exemptions doivent s'inspirer de **critères de transparence**, et tenir compte des **coûts que des**

réglementations imprécises ou générales induisent pour les administrations fiscales et pour les entreprises, coûts qui retombent en définitive sur le consommateur final.

1.6 Une attention particulière devrait être accordée aux **subventions directes, comme option alternative à la TVA réduite**: une solution dont la Commission fait la promotion, sans toutefois prendre position. Le CESE estime que cette alternative sera à considérer avec une précaution particulière, et sera à adopter avec parcimonie et seulement dans les cas où aucune autre solution ne semble possible. Dans tous les cas, les subventions ne devraient jamais prendre la forme d'aides d'État.

2. Introduction

2.1 Le régime de la TVA repose, par nature, sur un système complexe; créé en 1977 en tant que régime «provisoire» ⁽¹⁾, celui-ci existe toujours, trente ans plus tard, sous le même nom. Il a subi au cours du temps une quantité innombrable de modifications résultant d'adaptations à des situations contingentes ou durables, de considérations de nature politique, d'évolutions du marché unique ou de l'élargissement.

2.2 La Commission a entrepris l'action qui était nécessaire pour simplifier le travail des administrations et des acteurs économiques: avec la **«directive TVA» de 2006** ⁽²⁾, qui a mis de l'ordre dans la législation et constitue dans la pratique le «texte unique» sur le sujet. Les principes inspirateurs de cette nouvelle directive sont les principes originaux de 1977, partiellement révisés en 1992: en règle générale, le taux normal minimum est de 15 % ⁽³⁾ et la taxe est perçue en principe au lieu d'origine. Des dérogations et exceptions ont toutefois été prévues: le taux normal peut être réduit, et l'imposition de certaines marchandises ou services peut se faire au lieu de destination.

⁽¹⁾ Un régime «définitif» devrait prévoir, en toute logique, la taxation sur le lieu de destination ou plus exactement de consommation. À l'époque, et encore actuellement, des obstacles de diverse nature ont empêché la généralisation de son application.

⁽²⁾ Directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11 décembre 2006).

⁽³⁾ Articles 96 et 97 de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11 décembre 2006). Il n'a jamais été fixé de taux maximum.

2.3 Selon les règles, les États membres peuvent appliquer un ou deux taux réduits, mais ceux-ci sont limités aux biens et services énumérés à l'annexe de la directive sur la TVA ⁽⁴⁾. Tous les États membres, à l'exception partielle du Danemark, ont utilisé cette faculté, mais de manière différente et appliquée à des biens ou services divers, choisis parmi la liste susmentionnée. Des comportements si éclectiques sont bien loin de mettre en pratique les principes de coordination nécessaires au fonctionnement du marché unique. La Commission se propose aujourd'hui de lancer une **«invitation au débat politique» au Conseil et au Parlement européen**, avec la participation du CESE, qui a été invité à élaborer un avis, afin de parvenir à un accord entre les États membres sur **une nouvelle architecture des taux réduits de TVA**.

2.3.1 Il s'agit, dans la pratique, de **revoir la structure interne** des dérogations spécifiques et temporaires déjà accordées, pour les premières, aux anciens États membres, et dans le cas des secondes, au groupe des «nouveaux» États membres, en élaborant une nouvelle structure qui tienne compte d'objectifs cohérents avec la logique du marché intérieur. Ce processus n'a rien de simple: il s'agira de trouver **un équilibre, sur une base commune**, entre toutes les nécessités à caractère politique, économique et social qui ont justifié au cours du temps les dérogations et exclusions appliquées ensuite par chaque États membres en fonction de ses propres exigences. La Commission ne se fait aucune illusion sur les difficultés qui jalonnent ce parcours: elle prévoit en fait que le processus de consultation ne pourra aboutir à **une nouvelle réglementation avant la fin 2010**.

2.4 Une étape préliminaire, nécessaire pour placer tous les États membres sur un pied d'égalité en matière de dérogations, a été accomplie grâce à la proposition de directive qui prolonge jusqu'au 31 décembre 2010 **les dérogations temporaires accordées aux nouveaux États membres** ⁽⁵⁾. La raison de cette proposition, qui a été approuvée le 20 décembre 2007, réside dans la diversité des régimes en vigueur concernant les dérogations: les anciens États membres jouissent de dérogations sans limite dans le temps, tandis que celles accordées aux nouveaux États membres ont expiré à la fin de l'année 2007. Le délai accordé le 20 décembre 2007 à ces derniers placerait tout le monde sur le même plan, au moins jusqu'en 2010; à cette date, la Commission espère que le Conseil et le PE seront parvenus à un accord sur l'adoption d'un régime **stable et uniforme des taux de TVA autres que le taux normal**.

2.5 La communication qui fait l'objet du présent avis a pour but de jeter **les bases d'un «débat politique»** au sein du PE et du Conseil, dans le but de faire émerger des **principes communément acceptés**, qui permettront de rédiger des propositions de réglementation ayant **toutes les chances d'être bien accueillies**. Si l'on garde présentes à l'esprit les expériences passées et présentes, la Commission a raison d'être prudente dans ses affirmations et quant aux éventuelles décisions à prendre: elle attend de recevoir des signaux. Dans sa communication, elle se limite donc à fournir de manière équilibrée tous les **éléments utiles à l'évaluation et au jugement**, s'inspirant des principes consolidés du marché unique et de la stratégie de Lisbonne, mais sans prendre de position définitive. Le CESE

considère cette initiative comme décisive pour l'avenir du marché unique dans le domaine fiscal: une occasion unique, dont la réussite dépendra du sens de la responsabilité et de la bonne volonté des décideurs.

3. Contenu de la communication

3.1 La communication reprend de manière synthétique **une étude de la revue *Copenhagen Economics***, qui a examiné pour le compte de la Commission et exécutant le mandat du Conseil et du Parlement européen, l'impact des taux de TVA réduits et des dérogations qui y sont liées, en s'attachant tout particulièrement aux **aspects sociaux** (répartition du revenu) et aux **coûts** de ce système. Le CESE se doit de rendre à la Commission un hommage particulier pour la qualité du document qu'il a élaboré à partir de cette étude. De fait, dans celui-ci, aucun élément n'y est négligé, ni passé sous silence: le débat qui en jaillira pourra reposer sur tous les éléments nécessaires pour émettre un jugement.

3.2 Comme promis, la Commission expose son objectif qui est le suivant: «assurer l'égalité de traitement entre les États membres ainsi qu'une transparence et une cohérence accrues et, surtout, le bon fonctionnement du marché intérieur, par exemple en réduisant les entraves aux activités économiques transfrontalières et en diminuant les coûts liés à la mise en œuvre de la législation en matière de TVA» ⁽⁶⁾.

3.3 Concrètement, et en référence à l'étude de *Copenhagen Economics*, la Commission relève que, du point de vue purement économique, **un taux unique de TVA** serait la solution la plus rationnelle: celui-ci permettrait de réduire les coûts de gestion des administrations et des entreprises, et, en théorie, de réduire les distorsions de concurrence. Comme toute norme fixe, le taux unique comporte toutefois le risque de ne pas être constamment adapté à toutes les circonstances, il a donc besoin d'une certaine dose de flexibilité: c'est le principe à l'origine des **taux réduits**.

3.4 L'application de taux réduits répond à des **critères économiques, mais s'inspire également de critères sociaux et politiques**: ils concernent, par exemple, les **services à forte intensité de main-d'œuvre** (en particulier non qualifiée) et les **services prestés localement**, lorsqu'ils n'ont pas **d'incidence notable sur le trafic transfrontalier**. Ces critères s'inspirent de l'idée que des taux plus bas (et donc des prix plus serrés) augmenteraient la productivité et l'emploi: les citoyens auraient davantage recours à des prestataires professionnels, réduisant ainsi le taux de «do it yourself», et de même, dépenseraient moins dans l'économie souterraine.

3.5 La liste complète des marchandises et des services bénéficiant de taux réduits (article 98 de la directive sur la TVA) figure à l'annexe III de cette même directive; concernant les **services à forte intensité de main-d'œuvre**, ceux-ci doivent répondre (article 107) à trois critères: outre ceux cités au point précédent, il doit s'agir de **services destinés dans une large mesure directement aux consommateurs finaux**, et de services de **nature locale, non susceptibles de créer des distorsions de concurrence**. Au sujet des **marchandises** et des services «normaux», les critères sont moins explicites, mais leur liste

⁽⁴⁾ Cf. art. 98-101 et annexe III de la directive.

⁽⁵⁾ Proposition de directive COM(2007) 381 final, et avis CESE 1467/2007 sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne certaines dispositions temporaires relatives aux taux de taxe sur la valeur ajoutée» (JO C 44 du 16 février 2008, p. 120).

⁽⁶⁾ Communication COM(2007) 380 final, chapitre «Introduction».

elle-même fait de toute façon apparaître à l'évidence les motifs «sociaux» qui les sous-tendent: il s'agit en effet de produits alimentaires, pharmaceutiques, d'eau, de publications, de services de télévision, etc. Le Comité développera ultérieurement ses remarques sur ces aspects (cf. paragraphe 4.12).

3.6 La Commission commente l'un des arguments le plus communément utilisés en faveur des taux réduits, l'argument selon lequel ceux-ci répondraient à des critères de **plus grande égalité sociale**, de nature à améliorer la répartition des revenus au bénéfice des catégories sociales les moins aisées. L'étude, et à ce qu'il semble également la Commission, posent un certain nombre de **conditions** pour partager cet argument: les taux réduits ont un réel effet distributif uniquement si la partie des dépenses consacrées à la consommation des biens qui en bénéficient est stable dans le temps, et crée une situation de **réelle différenciation entre les catégories à revenu faible, et les autres qui disposent d'un revenu plus élevé**. La communication relève cependant qu'il existe des différences marquées d'un pays à l'autre, et que l'efficacité, plus ou moins grande, des taux réduits, est en rapport avec la différence plus ou moins importante de revenus entre les catégories sociales.

3.7 Un aspect d'importance non négligeable est celui du **coût du système**: les taux différents des taux habituels génèrent des frais administratifs élevés pour les entreprises et pour les services fiscaux, en particulier lorsque leur application se prête à interprétation, ce qui est quasiment toujours le cas.

3.8 La Commission, citant l'étude, ne met pas explicitement en cause le système des taux réduits, mais se demande si des **instruments politiques alternatifs** ne seraient pas plus adaptés aux objectifs que les États membres se sont fixés. Elle cite en effet comme alternative, ou comme l'une des alternatives possibles, un **système de subventions directes** qui parviendrait aux mêmes objectifs moyennant des coûts moindres. Ce système pourrait être élaboré de manière à éviter des retombées négatives à l'échelle de l'Union, il garantirait une plus grande transparence et serait moins coûteux pour les budgets des États membres. Cependant, l'on observe que les subventions directes pourraient se révéler peu avantageuses pour les entreprises: elles pourraient finalement être accordées de manière aléatoire et temporaire, en fonction des nécessités budgétaires de l'État ou des orientations politiques du moment.

3.9 La Commission semble accorder une importance notable à cette dernière possibilité, ou en tout état de cause à une *quelconque* alternative au système des taux réduits: en effet celle-ci «**recommande que les États membres envisagent avec soin l'ensemble des options disponibles**». Sans avoir l'air de prendre position, la Commission observe que «**d'autres outils se révèlent souvent plus efficaces et moins coûteux pour les finances publiques que les taux de TVA réduits**, ce dont il convient de tenir compte au cours du processus décisionnel».

4. Observations et remarques

4.1 Il convient de se féliciter de la rigueur et l'équilibre dont témoigne la communication de la Commission. Le CESE est en particulier très satisfait de **trouver confirmation du fait que certaines des positions qu'il avait déjà exprimées en son temps étaient fondées**, positions qui seront rappelées au cours

de ces remarques. En premier lieu, et en référence à ce qui a été dit au paragraphe 3.9, le Comité rappelle qu'il a manifesté sa perplexité à l'égard du système des dérogations à l'occasion de son avis sur la directive sur la TVA (?): il indiquait alors «ce qui semble faire défaut, c'est la volonté [des États membres] d'analyser ces dérogations — même celles octroyées depuis longtemps — afin de les supprimer». Cette position se trouve aujourd'hui confirmée et renforcée par la pertinente étude de *Copenhagen Economics* qui semble être partagée par la Commission. Toutefois, l'on se rend compte ici que pour le moment, **l'hypothèse de solutions alternatives** reste une hypothèse, à moins d'un renversement des orientations actuelles des États membres.

4.2 La TVA est par nature un impôt compliqué, difficile à appliquer, largement sujet à évasion, et coûteux pour les États membres et pour les entreprises (?). Mais surtout, **elle n'atteint pas son objectif initial**, qui était de **créer un régime définitif d'harmonisation fiscale**. L'on doit toutefois noter que celle-ci n'est pas une fin en soi, mais une condition nécessaire au **bon fonctionnement du marché unique**. Ceci est donc en tous cas conforme aux intentions de ses fondateurs, comme l'a rappelé la Commission dans sa communication de janvier 1993. Le Comité considère ce dernier document comme une pierre angulaire dans l'histoire de l'évolution de la TVA, et il regrette de constater qu'il n'a pas été suivi (hormis l'acceptation du taux minimum de 15 %) en raison de l'opposition de certains États membres. Aujourd'hui, la situation reste inchangée: la tentative de la Commission de mettre de l'ordre, au moins dans le secteur des exonérations, est sans nul doute à considérer positivement, mais elle constitue en même temps une manifestation **d'impuissance à progresser davantage sur la voie de l'harmonisation fiscale à l'échelon communautaire**. La Commission n'est pas objectivement responsable de cette situation, ni non plus, ou de toute façon pas uniquement, les seuls États membres: **le problème fondamental réside dans la structure même de la TVA** en tant que «régime temporaire», comme il sera expliqué ultérieurement.

4.3 Il convient en définitive de se rendre compte, et d'accepter encore pour longtemps que, dans sa conception actuelle, la TVA répond pour chaque État membre à des objectifs purement fiscaux, et qu'elle est chargée de préoccupations politiques et sociales qui se traduisent dans l'application de taux réduits ou supérieurs au minimum. À l'échelon communautaire, l'harmonisation est donc une aspiration qui ne se traduit pas dans les faits; et la communication à l'examen représente une tentative de remède partiel, consistant à **harmoniser la TVA réduite, au moins pour les activités qui ont un impact transfrontalier ou qui répondent à des critères déjà acceptés de politique communautaire**. De son côté, le CESE souligne que les responsables des décisions devront toujours garder à l'esprit que, si l'un des objectifs de la TVA réduite est de procéder à une **redistribution des revenus**, celui-ci doit **se vérifier réellement dans les faits**. En d'autres termes, toute réduction de l'impôt doit être scrupuleusement analysée afin de certifier qu'elle répond *réellement* à un critère social et qu'elle ne sert pas d'autres objectifs moins avouables. D'autres exigences sont à prendre en considération, qui sont: **la simplification des accomplissements et la**

(?) Cf. l'avis du CESE sur la Proposition de directive du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (refonte) (JO C 74 du 23 mars 2005, p. 21).

(?) Cf. à ce propos l'avis du CESE contenu dans les remarques sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier les obligations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée et la Proposition de règlement du conseil modifiant le règlement (CE) n° 1798/2003 en vue d'introduire des modalités de coopération administrative dans le cadre du système de guichet unique et de la procédure de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée» (JO C 267 du 27 octobre 2005, p. 45).

transparence des règles: deux qualités qui facilitent la vie des entreprises mais qui d'autre part, permettent aux autorités fiscales de procéder à des contrôles plus facilement et de manière moins onéreuse.

4.4 L'annexe III à la directive sur la TVA contient une liste des 18 catégories auxquelles le taux réduit est applicable; chaque État membre a la faculté de choisir parmi ces catégories, de procéder à des exclusions à l'intérieur de celles-ci et de décider de l'ampleur de la réduction d'impôt. La communication à l'examen invite les États membres à «examiner les biens et services pour lesquels la possibilité d'un taux réduit est proposée, afin de déterminer les distorsions qu'entraînerait l'application, facultative, d'un tel taux à ces produits et services et de décider si ces distorsions sont acceptables»⁽⁹⁾. D'après le contexte général de la communication, il ne semble pas possible d'interpréter ce message comme une invitation à allonger la liste de ces biens et services. Le CESE est donc explicitement contre l'élargissement des catégories de biens ou services susceptibles de se voir appliquer des taux réduits; si l'on veut progresser sur la voie de l'harmonisation, au moins pour le moment sur le plan des idées, les États membres devraient plutôt réduire, et non augmenter la liste de l'annexe III.

4.5 Il est donc possible d'être globalement d'accord avec la ligne adoptée par la Commission: si l'on oublie, ou si l'on écarte pour un certain temps encore le «mirage» que constitue un régime «définitif», l'une des priorités est d'accorder une plus grande autonomie aux États membres, en matière de fixation de taux réduits pour les **services locaux qui ne peuvent être fournis à distance**. La Commission relève que ces services «ne gênent pas le fonctionnement du marché intérieur»: il ne s'agit pas tant de pragmatisme, que de reconnaître les **impératifs politiques ou sociaux à l'origine des exonérations accordées**.

4.6 Il convient d'ailleurs d'analyser avec attention les affirmations qui se prêtent à des généralisations faciles; si la taxation d'activités locales n'a pas d'incidence sur le fonctionnement du marché intérieur, alors **tout bien ou service produit et consommé localement devrait être soumis à une fiscalité stable fixée localement**: un principe qui bouleverserait totalement les fondements mêmes de la directive sur la TVA. La Commission n'a certainement pas l'intention de mettre en place ni d'accepter un tel principe.

4.7 En étudiant plus en détail les aspects rappelés par la Commission, quelques remarques concernent l'affirmation selon laquelle le recours aux taux réduits peut générer des avantages dans les secteurs soigneusement sélectionnés, augmentant la **productivité générale** et donc le PIB. **Les services prestés localement** entrent dans cette catégorie: une réduction de la TVA permettrait aux consommateurs de réduire le volume de «do it yourself» et de consacrer ainsi davantage de temps à leur activité professionnelle. Regardons cependant la réalité en face: le «do it yourself» est une manière d'occuper son temps libre, non seulement utile socialement mais qui a aussi son intérêt économique pour les familles, qu'il convient donc d'encourager. D'autre part, il est possible qu'une réduction d'impôt puisse avoir pour effet une augmentation des recettes fiscales, mais seulement pour la partie du «do it yourself» qui peut être

remplacée par l'intervention d'entreprises soumise à imposition fiscale; il n'est pas facile de savoir quelle quantité sera transférée au secteur du travail au noir. Bien évidemment, l'économie souterraine ou partiellement déclarée ne va pas disparaître uniquement parce qu'elle bénéficiera d'un taux réduit de TVA; et c'est encore moins vrai de l'évasion fiscale. Bien d'autres mesures sont nécessaires à la réalisation de cet objectif.

4.8 Une mention particulière est réservée aux **services de restauration**, qui sont, selon la Commission, dans une situation floue, ou pour mieux dire, controversée. D'une part, l'on observe que ceux-ci sont principalement destinés à la consommation intérieure, mais d'autre part, il est reconnu qu'ils ont une importance considérable pour certains pays dans le cadre de leurs politiques touristiques, et pour tous ceux qui vivent dans des zones frontalières. Il ne sera pas aisé de résoudre cette contradiction, comme on l'a déjà vu par le passé: selon le Comité, au sujet de cette question particulière, il sera **nécessaire de prendre une décision à caractère purement politique**. Toute autre considération inspirée par des motifs économiques ou fiscaux risque de prolonger les discussions à l'infini: chacun restera sur ses positions, justifiée par des motifs valables de politique intérieure.

4.9 Toujours en matière de services prestés localement, le Comité attire l'attention sur des secteurs qui risquent de faire l'objet d'un important débat: il s'agit du secteur des **services de santé publics et privés**, qui peuvent déjà bénéficier, à certaines conditions, de taux réduits⁽¹⁰⁾. L'on note la tendance croissante des citoyens de certains États membres à se tourner vers les services publics de soins médicaux et chirurgicaux d'autres pays, considérés à tort ou à raison comme plus efficaces. Ce phénomène a peu de rapport avec la fiscalité; il est en revanche plus pertinent, dans un but fiscal, d'étudier le choix de recourir, dans d'autres pays, à des **services prestés par les cliniques et les professionnels privés**. La grande différence entre les tarifs pratiqués dans les différents États membres est source, en particulier dans certains secteurs de la santé, d'un détournement du marché national vers d'autres pays. La caractéristique «locale» de ces services est donc en train de s'atténuer, concernant certains services et dans quelques pays en particulier, et de prendre plutôt une connotation transnationale. Dans ce domaine, les distinctions ne sont pas simples, et il est difficile de généraliser: les risques de contradiction sont donc élevés.

4.9.1 Un accord dépendra de l'équilibre que l'on réussira à trouver entre les exigences diverses et opposées: d'une part, le caractère clairement social de la protection de la santé conseillerait d'intégrer ces services parmi ceux qui bénéficient d'un impôt réduit, d'autre part, l'on pourrait évoquer des questions de concurrence. La décision finale devrait tenir compte du droit du citoyen à recevoir des soins moyennant une dépense la plus faible possible pour son budget familial; en d'autres termes, **l'intérêt du citoyen-consommateur devrait être considéré avant les principes de la concurrence**.

4.10 L'application de taux de TVA réduits dans les **secteurs à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée** prête à controverse. L'étude citée par la Commission indique que cette mesure peut conduire à des gains permanents pour l'emploi,

⁽⁹⁾ Cf. la communication COM(2007) 380 final, paragraphe 3.3 «*Impératifs liés au marché intérieur*», deuxième paragraphe.

⁽¹⁰⁾ Points 15 et 17 de l'Annexe III à la directive TVA.

même si son effet positif global sera «vraisemblablement [très] limité», ce qui est probablement vrai. Une décision s'annonce également difficile dans ce cas: les secteurs concernés (construction, travaux de voirie, entreprises de nettoyage, marchés, etc.) répondent à une demande qui n'est généralement pas élastique, de sorte qu'une réduction de la TVA pour ceux-ci aurait un effet très limité sur l'emploi. Par ailleurs, c'est également dans ces secteurs que l'emploi «au noir» de travailleurs non qualifiés est le plus répandu. Une réduction de la TVA contribuerait certainement à diminuer les charges des entreprises, mais la question de savoir si elle engendrerait une baisse des prix et une hausse «réelle» de l'emploi reste entière.

4.11 Plus généralement, la Commission fait remarquer que les taux réduits n'ont un effet réel que lorsque **la part des dépenses de consommation consacrées aux biens ou services est stable dans le temps et diffère substantiellement entre les groupes à faibles revenus et à revenus élevés**. Ces écarts sont plus marqués dans le **secteur de l'alimentation, de l'habillement et du bâtiment**: des différences notables existent d'un pays à l'autre, mais souvent les **différences les plus manifestes** — et les plus injustes d'un point de vue social — **s'observent à l'intérieur des États membres**. Le CESE entend relever que, dans plusieurs États membres, **le taux réduit s'applique par catégories**, sans tenir compte du fait que dans nombre d'entre elles figurent à la fois des produits de masse et d'autres produits résolument exclusifs, dont le prix peut être plusieurs fois supérieur à celui des premiers. Il reste à définir comment, et avec quels critères, taxer différemment des biens ou des services ayant la même dénomination mais destinés, en fonction de leur prix et de leur qualité, à des catégories sociales différentes. Un autre problème est le suivant: de quelle manière adopter des **distinctions durables**, qui ne soient pas soumises aux différents effets de mode, et comment les faire respecter sans devoir mettre en place des contrôles coûteux et compliqués. Enfin, il reste à considérer l'aspect des **fraudes**, possibles dans tous les secteurs mais particulièrement dans les deux domaines considérés: les appellations minutieuses et détaillées peuvent les faciliter, et leur contrôle est tout sauf facile. Le CESE attire l'attention sur la nécessité d'appliquer des critères discriminants à partir de considérations à caractère social: en d'autres termes, les réductions d'impôts devraient servir à contribuer à une politique sociale de redistribution des revenus ou bien, lorsque les options alternatives décrites au paragraphe 4.15 ne sont pas possibles, à soutenir d'importants programmes sociaux. Mais dans tous les cas, il convient d'assurer la transparence à l'égard de ses propres citoyens et de ceux d'autres États membres.

4.11.1 La même remarque pourrait être formulée en ce qui concerne les **livres et journaux**. Il arrive en effet que des publications socialement appropriées soient regroupées dans une seule et même catégorie avec d'autres publications n'ayant aucune valeur éducative ni distrayante ou, pire encore, qui sortent du cadre de la légalité ou de la conscience civile commune, ou qui ne sont pas loin d'en sortir. Les distinctions, aussi difficiles soient-elles, apparaissent nécessaires et en tout cas justifiables en termes de transparence démocratique.

4.12 La Commission note enfin qu'une pluralité de taux entraîne **des coûts élevés pour les entreprises et les autorités fiscales**; il s'agit d'une évidence. Le Comité préférerait parler d'une **augmentation des coûts**, compte tenu du fait que dans le domaine fiscal, **la TVA est déjà en soi, et de loin, la**

taxe la plus coûteuse à appliquer et à recouvrer. Le CESE a déjà mis en exergue cette constatation ⁽¹¹⁾ et entend la rappeler ici en lançant aux États membres l'invitation à rendre public le **montant net des recettes de TVA en faveur de leur budget**, après déduction des versements destinés au budget communautaire et des dépenses de gestion, de recouvrement, de contrôle et de répression des fraudes. Le Comité rappelle à la Commission de faire sienne, au nom de la transparence, cette invitation et également de réfléchir à l'opportunité de **mettre à l'étude un système fiscal alternatif** ⁽¹²⁾. On prévoit qu'une éventuelle refonte de la totalité du sujet repose également sur les résultats qui pourraient être surprenants, en matière de **bénéfices pour le fisc**: une fois connus les «véritables» résultats, il n'est pas impossible que ce seront ces mêmes autorités fiscales qui prendront l'initiative.

4.13 Or, la seule question mise actuellement sur le tapis, qui est secondaire, est celle de l'augmentation des coûts «pour les entreprises et les autorités fiscales», relatifs aux dépenses administratives et comptables découlant de l'application — et de l'interprétation — de règles dérogeant aux normes. Le Comité fait remarquer que **chaque augmentation des coûts pour les entreprises se répercute sur les consommateurs finaux**. Il conviendra par conséquent d'évaluer, au cas par cas, si et dans quelle mesure l'application d'un taux réduit est réellement bénéfique pour les citoyens. Aujourd'hui, la grande majorité des très nombreux cas de contentieux est due à **l'aspect général des catégories**, et à tout ce qui en découle: interprétations controversées, intervention de consultants, inspections et recours: ces nouvelles règles devraient donc être conçues également en fonction de leur application.

4.14 Pour l'heure, le système des taux réduits, quoique coûteux, est le seul praticable. Cependant, compte tenu du fait que la Commission l'a elle-même qualifié de rigide et incohérent ⁽¹³⁾, le Comité espère que les discussions politiques entre le Conseil et le Parlement européen aboutiront à des décisions communes certainement inspirées des **principes du marché intérieur, dans le respect constant des besoins des**

⁽¹¹⁾ La question a été soulevée une première fois dans l'avis du CESE sur la *Lutte contre les fraudes fiscales au sein du marché unique* (JO C 268 du 19.9.2000, p. 45) et son examen s'est poursuivi ultérieurement à diverses reprises (la dernière fois au moyen de l'avis du CESE sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier les obligations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée et la Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1798/2003 en vue d'introduire des modalités de coopération administrative dans le cadre du système de guichet unique et de la procédure de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée» (JO C 267 du 27.10.2005, p. 45), mais n'a bien entendu abouti à aucun résultat.

⁽¹²⁾ Le CESE a également attiré l'attention sur ce point, dès 2000, dans l'avis mentionné à la note de bas de page précédente, et a continué de le faire dans une série d'avis ultérieurs. À cet égard, il y a lieu de citer l'avis du Comité sur le «système commun de taxe sur la valeur ajoutée (refonte)» (JO C 74 du 23 mars 2005, p. 21).

⁽¹³⁾ Cf. l'avis du CESE sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier les obligations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée et la Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1798/2003 en vue d'introduire des modalités de coopération administrative dans le cadre du système de guichet unique et de la procédure de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée» (JO C 267 du 27.10.2005, p. 45).

citoyens/consommateurs, des entreprises et des administrations fiscales.

4.15 Pour ce qui est des **options alternatives** aux taux réduits, la Commission s'est demandé si elles ne pouvaient pas être remplacées par des **subventions directes**: un instrument politique plus efficace, plus transparent et moins onéreux. Le Comité pense que des solutions alternatives à caractère national sont une voie envisageable, dans certains cas particuliers et de manière temporaire, à condition d'éviter toute mesure qui pourrait avoir les caractéristiques d'une aide d'État. En tout état de cause, toute solution à caractère national présentée comme une alternative aux dérogations en matière de TVA devrait être

décidée sur base de critères de transparence, en gardant à l'esprit que, dans tous les cas, celle-ci **nous éloignerait un peu plus des objectifs du marché unique.**

4.16 Enfin, dans le prolongement des nombreux avis sur la question, le Comité tient à formuler une suggestion empreinte de bon sens et de transparence: **cessons de qualifier de «provisoire» le régime de TVA** en vigueur. Un tel adjectif, encore en usage après trente ans alors que les perspectives à moyen terme de devenir définitif sont inexistantes, est un leurre qui met à mal la crédibilité des règles communautaires. Il justifie aussi, pour autant que de besoin, le vieil adage selon lequel «rien n'est plus définitif que le provisoire».

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives»

COM(2007) 507 final

(2008/C 211/19)

Le 21 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

«Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives»

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 28 mars 2008 (rapporteur: M. COUPEAU).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le Traité de l'Union européenne par son article 299, paragraphe 2, permet la reconnaissance de la spécificité des régions ultrapériphériques (ci-après RUP), ce qui permet d'en préserver les spécificités et d'en atténuer les contraintes.

1.2 Les sept régions concernées par l'ultrapériphéricité sont la communauté autonome espagnole des îles Canaries, les Régions autonomes portugaises, Madère et Açores et les quatre départements français (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion).

1.3 Depuis 1989, ces régions bénéficient d'un programme spécifique visant à soutenir des mesures de développement socioéconomique pour une meilleure convergence avec le reste de l'Union européenne.

1.4 Dans sa communication du 12 septembre 2007 «Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives», la Commission a lancé une consultation publique pour recueillir l'avis de tous les parties intéressées sur sa politique RUP au regard des enjeux majeurs auxquels les RUP devront faire face dans les années à venir. Cet avis du CESE répond à cette consultation.

1.5 Le CESE considère que les politiques financières vis-à-vis des RUP ont eu un certain nombre d'effets bénéfiques, mais qu'il subsiste des difficultés structurelles qui doivent être résolues. Aussi le CESE considère qu'il est nécessaire de renforcer ces politiques à l'avenir.

1.6 Le CESE constate que l'accessibilité au territoire et l'accès au marché européen est une problématique permanente du fait de leur localisation très éloignée, leur insularité (sauf Guyane) et leurs spécificités géographiques et structurelles.

1.7 Le CESE constate que le positionnement des RUP, proche des zones d'influence du Mercosur, d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique du Sud et de la zone Caraïbes, donne à l'Europe une dimension mondiale. Il constate que le positionnement des RUP dans différents océans donne à l'Europe une zone économique exclusive de 25 millions de km² avec des richesses et des ressources pas encore estimées.

1.8 Le CESE constate aussi que l'ultrapériphéricité nuit à la compétitivité:

- impossibilité de faire des économies d'échelle de par l'étroitesse des marchés;
- peu de ressources naturelles telles que le pétrole, gaz et minéraux;
- développement économique des RUP peu diversifié, car dépendant en grande partie du tourisme, de l'agriculture et de la pêche;
- vu l'exiguïté des marchés, il y a une tendance à la concentration des entreprises ce qui les met en situation de monopole ou d'oligopole, ce qui nuit à la compétitivité.

1.9 Le CESE estime que le groupe interservice dédié aux RUP au sein de la Commission doit être maintenu, voire renforcé, afin de permettre une meilleure efficacité des politiques européennes.

2. Analyse des secteurs d'activité des RUP et recommandations

2.1 Tourisme

2.1.1 Le secteur du tourisme est un segment important dans l'économie des RUP, voire le seul facteur de croissance économique.

2.2 Les Canaries ont su développer un tourisme attractif et diversifié, recevant plus de 10 millions de touristes par an. Madère a lui aussi pu développer son tourisme en augmentant significativement sa capacité d'accueil. Pour les Antilles et la Réunion, ce secteur est important, mais reste fragile. Bénéficiant de leurs caractéristiques environnementales exceptionnelles et de leur climatologie remarquable, les RUP ont pu développer un tourisme de qualité. Mais ceci a accru une dépendance économique qui comporte un risque non négligeable car la demande touristique est très fluctuante selon la climatologie, le taux de change de l'euro, la situation sanitaire, etc.

2.3 Le CESE estime urgent de développer et de communiquer sur un logo «RUP», et de faire la promotion de ces régions auprès de tous les pays européens voire d'autre pays proche des RUP pour diversifier et augmenter la qualité et durabilité du tourisme.

2.4 Les acteurs du tourisme devront renforcer la contribution des pratiques durables en prenant en compte la préservation des ressources naturelles et avoir une concertation avec tous les acteurs locaux pour déterminer les bons critères de développement. La sensibilisation des RUP est certaine mais doit être accompagnée d'une politique de durabilité déterminée par les acteurs locaux avec un soutien financier européen.

2.5 Agriculture

2.5.1 Le CESE constate que le secteur agricole est un secteur traditionnel et reste un pilier économique important des RUP, bien que sa contribution à la valeur ajoutée diminue. Il représente un important gisement d'emploi primordial qu'il faut absolument préserver, voire développer:

- Les Açores sont la région la plus agricole des RUP, avec 24 % des emplois (élevage, mais aussi betterave, tabac, etc.). La pêche est un secteur stratégique d'exportation, notamment le thon, mais qui diminue ces derniers temps.
- Notons que dans les RUP, on y produit aussi:
 - des bananes (Canaries, Madère, Martinique, Guadeloupe);
 - de la canne à sucre (Réunion, Guadeloupe, Martinique);
 - des fruits tropicaux (Réunion, Guyane);
 - des fleurs tropicales (Antilles);
 - des boissons (Madère, Canaries, Martinique, Guadeloupe).

2.5.2 Il faut noter que, dans ces domaines, il y a une forte concurrence des pays tiers, ce qui peut expliquer en partie la perte de valeur ajoutée.

2.5.3 On peut différencier deux types d'agriculture: celle de proximité et l'agriculture d'exportation. Ces deux agricultures se sont souvent opposées, mais peuvent aussi s'avérer complémentaires. Le CESE estime qu'il faut absolument que les distributeurs locaux fassent un effort pour promouvoir l'agriculture de proximité.

2.5.4 Pour l'agriculture d'exportation, le CESE souhaite une campagne de promotion des produits RUP et que ces produits soit démarqués, car ceux-ci répondent aux normes européennes qui sont exigeantes en matière sociale, environnementale et sanitaire.

2.5.5 Le CESE estime urgent que l'Europe renforce sa politique de surveillance des produits venant de pays tiers pour éviter les épizooties et autres contaminations végétales, afin de préserver les exploitations agricoles.

2.5.6 Le CESE propose une certaine complémentarité entre produits venant de pays tiers et les produits des RUP, à condition que cela:

- ne mette pas en péril les exploitations locales;
- permette un accroissement du niveau de vie des populations des pays tiers;
- qu'il y ait une instance de concertation pour permettre un cadre de développement durable.

2.5.7 Le CESE constate les handicaps naturels des RUP cités ci-dessus et souhaite le maintien des compensations à ces handicaps.

2.5.8 Le CESE est soucieux de la gestion du foncier dans certaines RUP, car il faudra préserver les zones agricoles. Les autorités européennes devront inciter les autorités locales à classer les zones à préserver et les zones à urbaniser dans un cadre de développement durable.

2.5.9 La biodiversité dans les RUP est importante et présente un atout économique certain; de l'avis du CESE, il faudrait une politique ambitieuse, dotée de fonds en adéquation pour maintenir un tissu agricole important avec des pratiques respectueuses des écosystèmes.

2.6 Pêche

2.6.1 La pêche, secteur important pour les RUP, va poser des problèmes pour la gestion des ressources halieutiques. Il faudrait penser à une autre source d'approvisionnement en poissons, qui pourrait être une aquaculture marine.

2.6.2 Dans ce domaine, la recherche et des politiques adaptées devraient trouver des solutions pour maintenir l'approvisionnement en poisson. Des expériences plus ou moins positives ont permis de pérenniser le secteur de la pêche.

2.6.3 Le secteur de l'aquaculture est un secteur en balbutiement, mais s'est bien implanté aux îles Canaries et à La Réunion. Le CESE rappelle l'expérience positive en Guyane pour l'élevage de crevettes.

2.6.4 Le positionnement des RUP permet à l'Union européenne de disposer d'un large domaine maritime (océans Indien et Atlantique, mer des Caraïbes) ce qui permet à l'Europe de disposer d'une biodiversité halieutique remarquable. Le CESE considère que la gestion des espaces marins doit être faite par bassin maritime, car la situation dans l'océan Indien n'est pas identique à celle dans l'océan Atlantique. Une gestion différenciée devrait également tenir compte des réalités halieutiques.

2.7 Commerce et distribution

2.7.1 Le secteur du commerce est un secteur important dans les RUP. Mais il est dépendant des importations des États membres; la consommation est soutenue par la population locale, mais elle fluctue également en fonction de la présence touristique.

2.7.2 Le CESE pense qu'il serait nécessaire de développer un commerce de proximité qui proposerait une diversité de produits et un service adapté aux habitants et aux touristes.

2.8 Concurrence et entreprises

2.8.1 Une petite entreprise dans une région ultrapériphérique peut se retrouver vite en situation de monopole dû à la taille limitée du marché local. Ainsi, la notion importante de grande entreprise dans une RUP se traduit en entreprise de taille modeste en Europe continentale, ce qui n'amène aucune économie d'échelle dans ces régions.

2.8.2 Le CESE considère qu'il est nécessaire de renforcer la transparence des marchés et de favoriser la concurrence entre entreprises.

2.8.3 La notion de surcoût des RUP est souvent difficile à définir. Une liste non exhaustive du surcoût inclut:

- le surcoût dû au transport de biens et matériels par mer et par air;
- les voyages d'affaires entre le continent et les RUP sont assez compliqués par le manque des liaisons directes, des horaires

peu nombreux et des coûts élevés dus à la distance et la double insularité;

- le coût de stockage plus important dû au manque de liaison mer et air;
- le coût de recrutement plus élevé car le personnel, moins bien formé, a une moindre productivité, ce qui exige une formation à l'intérieur de l'entreprise;
- le coût de transport plus élevé, du personnel à former, une capacité de surstockage par rapport aux entreprises de l'Europe continentale — il y a besoin d'une plus grande capacité de financement, donc compétitivité moindre;
- le coût d'installation plus élevé dû à l'importation de matériel.

2.8.4 Le CESE estime que les politiques européennes doivent prendre en compte ces surcoûts et essayer d'y remédier pour atténuer au maximum ces surcoûts.

2.9 Énergie

2.9.1 La rareté ou la non-disponibilité de sources d'énergie classiques, ainsi que la dépendance énergétique externe, constitue une faiblesse structurelle des économies des RUP. Néanmoins les RUP possèdent un large éventail de possibilités de développement d'énergies renouvelables.

2.9.2 Le CESE constate que les problèmes énergétiques sont récurrents dans ces régions mais qu'il y a de nombreuses opportunités telles le solaire, la géothermie, l'énergie de la mer et l'éolienne.

2.9.3 Dans ces régions, il y a également une certaine difficulté à gérer les déchets, qui peuvent potentiellement être une source d'énergie. Avec une politique de diversité énergétique, on pourrait en même temps résoudre un problème de salubrité publique:

- la plupart des régions se situe en climat tropical avec la possibilité de capter cette énergie;
- certaines régions se situent sur des terrains volcaniques avec possibilité d'exploiter la géothermie;
- bénéficiant de la proximité des mers, on peut développer l'énergie de celle-ci;
- la disponibilité de déchets comme source d'énergie.

2.9.4 Le CESE estime que la diversification des sources d'énergie doit être de long terme et avoir une incitation financière.

2.10 Recherche et développement

2.10.1 Les nouvelles technologiques de communication doivent se développer pour rompre l'isolement et permettre l'opportunité économique de développement des entreprises des RUP.

2.10.2 Il est important de développer la recherche pour les secteurs tant traditionnels que non traditionnels et pour trouver des solutions aux problématiques des RUP.

2.10.3 Le CESE estime qu'accroître l'accueil des centres de recherche dans ces régions aurait des implications très positives. De plus, ce serait une diversification non négligeable de l'économie des RUP.

2.11 *Importance de développer et de diversifier les économies régionales*

2.11.1 On constate de grandes inégalités de développement entre les RUP. Les nouveaux secteurs sont très peu implantés dans les RUP, à part quelques initiatives, mais ils ne sont en aucun cas une alternative au secteur traditionnel.

2.11.2 Il convient de souligner le rôle primordial du secteur public (administration européenne, centrale et régionale, entreprise publique, université et centres de recherche) comme moteur d'activité. À noter également que les centres universitaires sont importants dans les RUP: les maintenir est donc primordial. Le CESE suggère de mettre en place une bourse d'études européenne pour attirer des étudiants de toutes nationalités.

2.11.3 Les entreprises locales manquent de capacité d'investissement. Par conséquent, on constate une grande dépendance des aides communautaires pour la réalisation de projets autres que dans les secteurs traditionnels.

2.11.4 La capacité de financement des entreprises est limitée par les surcoûts. Le CESE juge indispensable une politique de financement pour aider les entreprises à développer leurs activités. Le CESE souhaite également stimuler une politique de création d'entreprises en facilitant l'accès au capital-risque pour aider à la réalisation de projets qui apporteraient de la valeur ajoutée aux RUP.

2.12 *Conditions de vie*

2.12.1 Le CESE propose de prendre en compte les particularités des RUP afin d'adapter une politique cohérente et à long terme. Améliorer l'attrait des régions et des villes en améliorant l'accessibilité, en favorisant la recherche et l'innovation, y compris les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

2.12.2 Le CESE pense que le dialogue social doit être favorisé dans ces régions, et que les politiques européennes doivent en tenir compte dans leurs futurs objectifs concernant les RUP.

2.12.3 Créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou favoriser la création d'entreprises en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et en augmentant l'investissement.

2.12.4 Les gouvernements régionaux et locaux qui ont la responsabilité d'appliquer les politiques concernant les RUP ont parfois tendance à oublier d'améliorer la cohésion sociale; le CESE considère que la cohésion sociale et territoriale est une priorité et doit être prise en considération.

2.12.5 Les politiques européennes doivent prendre en compte ces objectifs et mettre en place une politique d'action pour avoir une finalité de développement économique. Dans un

premier temps, le CESE souhaite une politique d'amélioration de l'accessibilité des RUP:

- par une meilleure desserte, à des prix plus attractifs, une ouverture du marché du transport, une amélioration des lieux de transit (ports et aéroports), une rationalisation de la logistique de transport, une compensation de l'éloignement;
- par le développement des secteurs traditionnels, par la promotion, par la formation des travailleurs.

2.12.6 Le CESE est sensible aux conditions particulières des RUP et souhaite une amélioration des conditions de travail, une amélioration du niveau de vie par une politique ambitieuse, qui gomme les handicaps et qui laisse place à la création de valeur ajoutée.

2.12.7 Notons que les services publics d'intérêt général sont l'un des principaux problèmes auxquels sont confrontés les résidents des RUP. Le CESE estime que les politiques communautaires en faveur des RUP doivent tenir compte du fait que, pour que la convergence puisse progresser, il faut renforcer la cohésion sociale en améliorant la qualité des services publics.

2.13 *Coopération transfrontalière*

2.13.1 Le CESE estime nécessaire d'avoir une coopération transfrontalière dynamique avec d'autres ensembles régionaux hors Union européenne, pour trouver des synergies communes, afin de créer du développement dans ces zones et à condition que les autorités locales des RUP y soient associées.

2.13.2 Le CESE souhaite recevoir une expertise complète de ces coopérations transfrontalières, car il estime que des solutions peuvent être trouvées mais souhaite prendre les précautions d'usage, pour ne pas créer d'autres problèmes.

2.14 *Système fiscal*

2.14.1 Les RUP ont des régimes économiques et fiscaux spécifiques, figurant parmi les systèmes admis au sein de l'UE. Le CESE considère que le maintien de régimes économiques et fiscaux spécifiques est un moyen indispensable d'aider les RUP à surmonter les difficultés structurelles qu'elles rencontrent.

2.15 *La politique de cohésion*

2.15.1 La cohésion économique, sociale et territoriale est l'un des principaux objectifs européens qui sera à renforcer à l'avenir. Le CESE considère que les politiques européennes concernant les RUP doivent viser le renforcement de la cohésion pour que toute la population ait accès à une meilleure qualité de vie.

2.15.2 La politique de cohésion doit permettre une modernisation et un développement des entreprises et la création de nouvelles entreprises pour les jeunes. Pour cela, l'innovation est une priorité pour créer de nouvelles opportunités et favoriser la recherche et les pôles de formation en relation avec le monde de l'entreprise.

2.15.3 Pour renforcer la cohésion, il faut encourager le développement économique mais aussi améliorer la qualité de l'emploi, des salaires et des services publics.

2.15.4 Les RUP peuvent jouer un rôle considérable dans le développement régional car se sont des plateformes européennes très importantes pour les entreprises. Les RUP peuvent être également un modèle régional afin de développer la participation de la société civile et être une référence mondiale en termes de modèle social.

2.16 Renforcement du plan d'action Grand Voisinage

2.16.1 La localisation des RUP permet d'avoir un partenariat privilégié avec les autres régions de leur espace géographique proche. Toutefois, cette politique devra encore être renforcée, car elle est insuffisamment appliquée et manque de consistance. Le CESE rappelle que ce partenariat ne pourra se faire uniquement en collaboration avec les territoires européens et sur leurs initiatives, et avec des mesures incitatives pour mieux se connaître dans ces espaces.

2.17 Les accords partenariat économiques (APE)

2.17.1 Les APE peuvent être une opportunité pour le développement des RUP, mais pour cela il faudrait étudier et disposer d'une expertise fiable sur ces futurs accords. Les APE doivent tenir compte des intérêts de toutes les parties concernées.

2.17.2 Le CESE considère que ces accords doivent faciliter la participation des partenaires sociaux et de la société civile aussi bien dans les RUP que dans les pays tiers.

2.17.3 Le CESE préconise le dialogue et des échanges entre les RUP et les ACP afin que de synergies soient déterminées, en vue d'un développement économique pour tous.

2.18 Les flux migratoires

2.18.1 L'Union européenne œuvre actuellement à l'élaboration d'une politique commune d'immigration qui tienne compte

de la situation démographique, des marchés du travail et de la coopération avec les pays d'origine. Les flux migratoires sont une problématique aiguë pour les RUP. Les RUP auraient besoin d'un dispositif pour réduire les flux illégaux et/ou irréguliers. La politique migratoire européenne doit par conséquent tenir dûment compte des besoins particuliers des régions ultrapériphériques et proposer des solutions durables à leurs problèmes.

2.18.2 Une étude d'impact devrait être réalisée pour mieux appréhender cette thématique et trouver des solutions aux phénomènes migratoires.

2.18.3 Le CESE considère que la politique européenne d'immigration doit être plus ambitieuse, afin de gérer l'immigration à travers une législation commune et des procédures transparentes. Pour les RUP, l'Europe doit pouvoir faciliter l'immigration en tenant compte de l'évolution démographique du marché du travail.

2.18.4 En raison de l'évolution démographique en Europe, les flux migratoires seront amenés à augmenter. De par leur situation, les RUP doivent faire face aux problèmes découlant de l'immigration irrégulière et ont besoin à cet égard, de la solidarité de l'UE. L'agence européenne pour la gestion et coopération opérationnelle aux frontières extérieures doit renforcer ses activités dans les RUP.

2.19 Élargissement du nombre des RUP

2.19.1 Certains États membres réfléchissent actuellement sur l'élargissement du nombre des RUP, plus spécifiquement la France et les Pays-Bas. Une augmentation du nombre des RUP requiert une décision positive du Conseil. Le CESE souligne toutefois que pour assurer une meilleure intégration des RUP existantes et nouvelles, l'UE devra alors y accorder une enveloppe financière plus élevée.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur «La liberté d'association dans les pays du partenariat Euromed»

(2008/C 211/20)

Le 17 janvier 2007, le Comité économique et social européen, en application de l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur

«La liberté d'association dans les pays du partenariat Euromed».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 février 2008 (rapporteur: M. MORENO PRECIADO).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 99 voix pour et 1 abstention.

1. Synthèse et recommandations

1.1 Le respect de la liberté d'association est expressément mentionné parmi les engagements pris par les gouvernements signataires de la Déclaration de Barcelone de novembre 1995, qui a lancé le partenariat Euromed.

Les accords d'association signés entre l'UE et chacun des pays du partenariat Euromed ⁽¹⁾ comportent une clause qui stipule que le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux en est l'un des éléments essentiels.

Les plans d'action que l'Union européenne souscrit actuellement avec les pays du partenariat Euromed au titre de la politique européenne de voisinage lancée en 2004 comportent également des références à la bonne gouvernance et à la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

1.2 Toutefois, dans la réalité des pays du partenariat Euromed (à moduler selon les pays), la liberté d'association n'est pas garantie et l'éclosion de la société civile est retardée par des obstacles politiques et administratifs allant du refus de la constitution d'associations à la suspension, voire l'interdiction, de leurs activités.

Les associations légalement constituées sont également confrontées à des obstacles dans leur fonctionnement quotidien. À cet égard, les obstacles particulièrement graves sont les interdictions ou restrictions imposées par les pouvoirs publics pour accéder aux aides financières de la coopération internationale.

1.3 L'émergence de groupes sociaux librement constitués dans les différents secteurs de la société civile (salariés, employeurs, agriculteurs, économie sociale, femmes, jeunes, consommateurs, etc.) est indispensable à la démocratisation des pays du partenariat Euromed. Il convient d'ajouter au partenariat Euromed, bien concrétisé sur le plan économique au travers des accords d'association de l'UE avec les pays du partenariat Euromed, un volet social et démocratique auquel doit impérativement participer la société civile organisée.

1.4 L'on observe des interférences entre les syndicats, à tous les niveaux de leur organisation, et le pouvoir politique, ce qui limite la protection des représentants des travailleurs dans l'exercice de leurs droits, y compris le recours à la grève.

1.5 Il convient de souligner, au rang des carences de l'associationnisme patronal et syndical, la faiblesse du développement du dialogue bipartite ou tripartite et de la concertation sociale. Les pays du Moyen-Orient souffrent plus de ce déficit que ceux du Maghreb.

1.6 Le CESE demande à la Commission européenne que soient respectés les engagements du partenariat Euromed en faveur de la démocratie, les accords d'association et les plans d'action de la politique de voisinage. Il lui demande également de signaler aux gouvernements concernés que les associations ne doivent faire l'objet d'aucune mesure de dissolution ou de suspension administrative, si ce n'est par le biais d'une procédure judiciaire équitable.

1.7 De même, le CESE demande à la Commission d'obtenir des garanties de la part des gouvernements des pays du partenariat Euromed afin que les membres et responsables des associations ne soient pas privés de liberté du fait de l'exercice de leurs fonctions associatives légitimes.

1.8 Le CESE demande à la Commission européenne que les documents de stratégie par pays, qui définissent le cadre de la coopération communautaire voulue par les plans d'action, soient élaborés en tenant compte du stade atteint par les gouvernements des pays du partenariat Euromed en matière de liberté d'association et de droits de l'homme.

Cette exigence est également fondée sur le programme d'action communautaire 2005-2010 pour la zone méditerranéenne, notamment son paragraphe 1 («Partenariat politique et sécuritaire») qui cite comme principaux objectifs l'encouragement de la participation citoyenne, l'augmentation de la participation des femmes, la garantie de la liberté d'expression et d'association, l'encouragement du rôle de la société civile et la mise en œuvre des conventions internationales.

1.9 Le CESE demande à la Commission européenne qu'elle exige la participation de la société civile des pays du partenariat Euromed au suivi des accords d'association et des plans d'action.

1.10 Le CESE proposera à l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, dont il est membre observateur, de faire part aux parlements des pays partenaires de la nécessité de réformer leur législation pour tout ce qui constitue un obstacle à la liberté d'association.

(¹) Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Israël, Territoires Palestiniens, Liban, Syrie, Turquie, Mauritanie et Albanie (la Mauritanie et l'Albanie font partie du processus de Barcelone depuis décembre 2007).

1.11 Le CESE (en coopération avec les réseaux Euromed de chefs d'entreprises, de syndicats, de l'économie sociale et autres réseaux) pourra élaborer régulièrement des rapports détaillés sur la situation de la liberté d'association et des droits de l'homme dans les pays du partenariat Euromed. Ces rapports seront envoyés à la Commission européenne et au Parlement européen. Le présent avis sera examiné lors du prochain sommet des conseils économiques et sociaux et institutions similaires, qui se tiendra au Maroc en 2008, et les différentes opinions et informations collectées à cette occasion serviront à ce suivi.

1.12 Le CESE poursuivra ses travaux de soutien à la constitution d'organes institutionnels de consultation de la société civile des pays du partenariat Euromed (conseils économiques et sociaux ou mécanismes similaires) et de réactivation de ceux qui existent au Liban et en Jordanie et recommandera qu'ils soient composés d'organisations représentatives de différents secteurs de la société civile et qu'ils disposent des ressources nécessaires leur permettant de fonctionner de manière indépendante et efficace.

1.13 Le CESE répète qu'il convient de renforcer la place de la femme dans la société, notamment dans la vie associative des pays partenaires, conformément aux importantes recommandations de l'avis sur «La promotion de l'esprit d'entreprise chez les femmes dans la région Euromed»⁽²⁾.

En ce sens, il souligne également l'importance des conclusions de la conférence ministérielle euro-méditerranéenne⁽³⁾, qui sont favorables au renforcement de la représentation et de la participation des femmes aux postes de décision économique, notamment au sein des associations de chefs d'entreprises, des syndicats et d'autres structures socio-économiques.

1.14 Le CESE favorisera la rencontre et le dialogue entre les organisations patronales (UMCE) et syndicales (Forum syndical), ainsi que leur développement et celui d'autres réseaux et organisations de la société civile de la zone Euromed tels que le Réseau euro-méditerranéen de l'économie sociale (ESMED) ou les organisations de femmes.

2. Fondements de la liberté d'association pour la réussite des objectifs de démocratisation du «processus de Barcelone»

2.1 La nécessité du présent avis s'explique par les déficits signalés dans les conclusions du 1^{er} sommet Euromed des chefs d'État et de gouvernement de novembre 2005 en ce qui concerne le rôle de la société civile, ainsi que par les déclarations finales des derniers sommets euroméditerranéens des conseils économiques et sociaux et institutions similaires (Amman, novembre 2005; Ljubljana, novembre 2006; Athènes, octobre 2007). Cet avis d'initiative a pour objectif de contribuer au plein exercice des droits d'association dans les pays partenaires du sud de la Méditerranée.

2.2 Parmi les engagements pris par les pays signataires de la «Déclaration de Barcelone», figurent les engagements suivants:

⁽²⁾ REX/233 — CESE 1004/2007.

⁽³⁾ Istanbul, les 14 et 15 décembre 2006.

— agir conformément à la Charte des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi qu'aux autres obligations résultant du droit international, notamment celles qui découlent des instruments régionaux et internationaux auxquels ils sont parties;

— développer l'État de droit et la démocratie dans leur système politique tout en reconnaissant dans ce cadre le droit de chacun d'entre eux de choisir et de développer librement son système politique, socioculturel, économique et judiciaire;

— respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que garantir l'exercice effectif et légitime de ces droits et libertés, y compris la liberté d'expression, la liberté d'association à des fins pacifiques et la liberté de pensée, de conscience et de religion, individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres membres du même groupe, sans aucune discrimination exercée en raison de la race, la nationalité, la langue, la religion et le sexe.

2.3 Le 1^{er} sommet des chefs d'État et de gouvernement euro-méditerranéens (Barcelone, 2005), organisé afin d'évaluer les 10 premières années du processus EUROMED, a généralement reçu un accueil favorable car il a permis de constater que des progrès avaient été réalisés par rapport à la déclaration de 1995 et que de nouvelles dispositions relatives au renforcement du rôle de la société civile avaient vu le jour. Mais la question de la démocratie et des droits de l'homme n'a cessé d'être un sujet d'inquiétude, y compris lors du sommet.

2.4 C'est pourquoi les participants au sommet de 2005 se sont engagés à étendre le pluralisme politique et la participation à tous les citoyens, particulièrement aux femmes et aux jeunes, via la promotion d'un cadre politique compétitif, avec des élections justes et libres ainsi que des progrès en direction de la décentralisation et d'une meilleure gestion publique.

2.5 La Commission européenne, de son côté, reconnaît implicitement la faiblesse des progrès réalisés en matière de droits de l'homme lorsque, dans sa communication au Conseil et au Parlement⁽⁴⁾, elle en fait l'un des trois thèmes prioritaires pour la région méditerranéenne ainsi que pour l'intensification des relations entre l'Union européenne et les pays partenaires. En outre, elle souligne en premier lieu l'objectif consistant à «faire avancer les droits de l'homme et la démocratie». Le CESE est également de cet avis et juge indispensable l'ouverture et le renforcement des processus de démocratisation dans les pays du partenariat Euromed.

2.6 Le rapport 2004⁽⁵⁾ du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) inclut dans ses principales recommandations une transition en douceur vers une gouvernance plus représentative, dont la première étape serait de «libérer les forces de la société civile et de permettre l'expression des trois libertés fondamentales, à savoir la liberté d'opinion, la liberté d'expression et la liberté d'association».

⁽⁴⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 12 avril 2005 intitulée «Dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen — un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années», COM(2005) 139 final.

⁽⁵⁾ Rapport sur le développement humain dans le monde arabe, PNUD (avril 2005).

En ce sens, afin de faciliter la participation des femmes à tous les aspects de la vie publique dans les pays du partenariat Euromed, il convient de modifier la législation, notamment en ce qui concerne les lois sur le «statut personnel», ce qui permettrait aux femmes de prendre des décisions en toute liberté dans le respect des libertés fondamentales.

2.7 Les déclarations finales des deux derniers sommets des conseils économiques et sociaux et institutions similaires reprenaient certains aspects en relation avec le thème central du présent avis d'initiative.

2.8 La réunion de 2006 à Ljubljana a de nouveau souligné la nécessité de renforcer le dialogue et la coopération entre les gouvernements et les agents non gouvernementaux dans la zone Euromed, notamment les associations de femmes et de jeunes et les organisations socioprofessionnelles. En ce sens, il était proposé dans la déclaration finale que la présidence slovène du Conseil de l'Union européenne (premier semestre 2008) organise une conférence tripartite sur les progrès réalisés en matière de dialogue social.

2.9 La déclaration finale du dernier sommet des conseils économiques et sociaux et institutions similaires (Athènes, 15 et 16 octobre 2007) comportait notamment les points suivants: a) demande afin que la société civile puisse participer régulièrement au suivi de l'élaboration et de l'application des plans d'action nationaux en proposant l'aide des CES (et institutions similaires); b) demande de ressources, de soutien et de reconnaissance pour les CES afin qu'ils puissent s'exprimer en toute indépendance, et engagement de ces derniers à s'ouvrir aux représentants de la société civile qui n'en sont pas membres; c) au point 12, demande explicite de respect de la liberté d'association pour faciliter le dialogue de la société civile.

3. Situation de la liberté d'association dans les pays du partenariat Euromed

3.1 La sécurité et la quête de la paix sont des éléments fondamentaux pour la création d'un environnement favorable au développement d'un processus de démocratisation dans la plupart des pays du partenariat Euromed.

La situation dramatique des territoires palestiniens, la guerre en Iraq, ainsi que la montée de l'extrémisme et du terrorisme ont eu des effets très négatifs sur le développement des libertés. Certains gouvernements ont prétexté le risque ou la menace provenant de l'extérieur pour justifier le retard pris dans les réformes de démocratisation. Cette situation a provoqué, dans certains pays, un recul des libertés individuelles et du droit d'association.

3.2 La garantie de l'exercice des droits de l'homme est sans aucun doute une condition incontournable pour atteindre les objectifs de démocratisation formulés. La liberté d'association ainsi que la promotion et le développement des associations servent les intérêts des différents secteurs et constituent un élément clé pour le développement du partenariat euro-méditerranéen et notamment pour la participation à ce dernier de la société civile et de ses différents groupes.

3.3 Il convient de réaffirmer que le droit à la liberté d'association inclut le droit de s'affilier ou de s'associer, de formuler et

d'annuler son adhésion à des groupes, associations et sociétés de différentes sortes. Cela implique que l'État n'intervienne pas dans la création et la vie des associations, qui fonctionnent dans le cadre de la loi. En revanche, l'aide de l'État est indispensable dans la mise en place et le maintien d'un environnement favorable à l'exercice du droit à la liberté d'association.

3.4 Le droit d'association ne peut être dissocié ni des autres droits civiques et politiques, ni de la liberté d'expression et d'opinion, ni de la liberté de circulation, ni du droit d'asile. L'éclosion de la société civile contribuera à son tour à l'introduction ou à la consolidation de systèmes politiques laissant davantage la place au pluralisme.

3.5 Dans la plupart des pays du partenariat Euromed, il existe une contradiction entre les accords internationaux (garantissant le droit à la liberté d'association) signés par les gouvernements ou les législations nationales et l'application des législations dans la réalité. À l'exception de certains pays, la création d'associations et l'exercice de leurs activités se trouvent confrontés à différentes restrictions qui entendent ou prétendent préserver la sécurité et l'unité nationale.

3.6 Sous le prétexte de contrôler, on limite (voire on interdit) avec des lois les droits de grève, de réunion, de manifestation, ou de création d'associations. La forte centralisation du pouvoir exécutif, caractéristique générale des systèmes politiques des pays partenaires, engendre un contrôle excessif des associations.

3.7 La tolérance, le contrôle ou la répression sont trois formules (parfois combinées) utilisées par le pouvoir dans ses relations avec les associations. Certains pays connaissent un niveau acceptable de liberté associative, qui n'est alors limitée que de façon ponctuelle et sélective; dans d'autres cas, l'activité d'associations indépendantes est autorisée mais elles sont soumises à des pressions au moyen de contrôles administratifs et financiers; et il existe également des pays dans lesquels les seules associations autorisées sont les associations pro-gouvernementales.

3.8 L'intervention et le contrôle ont des effets néfastes sur les différentes phases de la vie des associations, de leur création à leur dissolution. En effet, lorsque l'autorisation de création des associations est sélective ou discrétionnaire, elle est souvent réservée à des personnes proches du pouvoir et la corruption est souvent présente. Lorsque la capacité de dissolution est arbitraire, les associations fonctionnent dans la crainte et ne développent pas tout leur potentiel et toutes leurs possibilités.

3.9 Trois catégories d'organisations sont particulièrement surveillées, pour des raisons diverses: d'une part, les associations islamistes fondamentalistes, de peur qu'elles bénéficient à l'islamisme extrémiste politique, qui est devenu dans certains pays la principale force d'opposition légale ou clandestine; d'autre part, les associations qui militent en faveur des droits de l'homme car elles regroupent également parfois des secteurs politiques alternatifs; également, les syndicats, car il s'agit parfois d'organisations de masse qui peuvent remettre en cause la politique économique et sociale d'un pays et car ils sont étroitement liés aux organisations et institutions internationales.

3.10 En dépit de ces restrictions, il faut préciser que le niveau des libertés dans les pays partenaires, en matière de droit d'association, diffère d'un pays à l'autre. Dans de nombreux pays, il est possible, bien qu'au prix de difficultés, de créer des organisations autonomes de salariés, de travailleurs indépendants, d'employeurs, de femmes, de jeunes, d'agriculteurs, etc.

4. Situation et caractéristiques des principales associations dans les pays du partenariat Euromed

4.1 Les organisations classiques de travailleurs, d'agriculteurs, de chefs d'entreprises, de l'économie sociale et autres sont présentes dans tous les pays, certes dans une proportion relativement faible et avec les limitations exposées ci-dessus.

4.2 Il existe d'autres associations, à but caritatif et social. Elles travaillent avec les populations défavorisées et leur proposent des services essentiellement sur des bases communautaires, religieuses, régionales, tribales ou familiales. Ces associations deviennent parfois de véritables services sociaux organisés.

4.3 Ensuite, dans les années 1990, sont apparues d'autres formes d'associations opérant dans le domaine de l'environnement ou de la culture, qui ont voulu s'associer à l'action publique ou nationale au moyen de propositions d'impulsion et d'action et non plus simplement pour pallier les carences de l'État. Ces nouvelles associations suscitent souvent de la méfiance et des blocages de la part des systèmes administratifs et politiques.

4.4 Il existe d'autres associations importantes, à savoir celles qui s'intéressent aux causes ayant trait aux droits de l'homme, aux droits des femmes, à la défense des minorités et au développement de la démocratie en général.

4.5 Le thème de la situation du monde du travail et des relations de travail dans les pays du partenariat Euromed a été largement abordé lors du dernier sommet des conseils économiques et sociaux, au travers du rapport conjoint présenté par le CES espagnol dont certains points sont repris ci-dessous.

4.6 Le principe de liberté syndicale est consacré dans les textes constitutionnels des pays du partenariat Euromed. Durant les dernières années, des progrès ont été réalisés dans la ratification des conventions sociales fondamentales de l'OIT. Il n'en va toutefois pas de même de leur transposition dans la réglementation nationale. Le Comité de liberté syndicale de l'OIT, chargé d'examiner les plaintes présentées par des organisations syndicales ou patronales contre leurs gouvernements sur les violations de la liberté syndicale, a reçu différentes plaintes en provenance des pays du partenariat Euromed, majoritairement en provenance du Maroc et de la Turquie ⁽⁶⁾.

4.7 En ce qui concerne les organisations syndicales, différents modèles existent, selon les pays. Dans certains, il s'agit d'un syndicat unique obligatoire (monopole); dans d'autres, l'unité est recherchée (syndicat unitaire); dans d'autres encore, il existe plusieurs centrales syndicales. L'on observe également une forte dépendance au niveau du fonctionnement des organisations syndicales par rapport aux pouvoirs politiques en général.

⁽⁶⁾ À l'heure actuelle, la question des droits syndicaux en Turquie est traitée par le Comité consultatif mixte UE-Turquie.

4.8 Par ailleurs, la représentativité des organisations syndicales et patronales se caractérise par un manque de réglementation législative claire et bien définie qui laisse des marges de manœuvre importantes au pouvoir discrétionnaire des autorités politiques.

4.9 La plupart des centrales syndicales des pays du partenariat Euromed sont affiliées à l'international et se coordonnent avec les syndicats européens via le Forum syndical Euromed. Ce forum regroupe la Confédération européenne des syndicats (CES), la Confédération syndicale internationale (CSI), la Confédération internationale des syndicats arabes (CISA) et l'Union syndicale des travailleurs du Maghreb arabe (USTMA). Parmi ses objectifs figurent le développement de la coopération Nord-Sud ainsi que la défense et la promotion des intérêts des travailleurs dans le cadre du processus de Barcelone.

4.10 Les associations patronales sont très nombreuses dans tous les pays du partenariat Euromed et elles ne sont en général pas soumises légalement à de véritables restrictions politiques ou administratives dans l'exercice de leur fonction représentative. Il s'agit en général d'associations patronales sectorielles mais des confédérations interprofessionnelles se créent progressivement dans la majorité des pays. Outre les associations patronales, il convient de souligner le rôle important que jouent les chambres de commerce, dans les pays du partenariat Euromed.

Le pluralisme est davantage présent dans les associations patronales que dans les syndicats. Les organisations nationales peuvent se regrouper en une seule confédération patronale, comme c'est le cas en Tunisie où l'UTICA ⁽⁷⁾ couvre tous les secteurs économiques non agricoles. D'autres pays comptent plusieurs organisations patronales: il en existe trois ⁽⁸⁾ au Maroc, par exemple.

4.11 Les organisations patronales de onze pays partenaires ⁽⁹⁾ (et de Malte) forment l'Union méditerranéenne des confédérations d'entreprises (UMCE) dont le siège est en Tunisie. Elle poursuit notamment l'objectif d'instaurer une concertation institutionnalisée entre les organisations socioprofessionnelles et de contribuer à la mise en place d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne.

4.12 L'économie sociale sous ses différentes formes (coopératives, mutuelles, associations de développement) occupe une grande partie de la population des pays du partenariat Euromed et joue un rôle décisif pour la croissance économique et l'emploi, notamment dans les PME et les microentreprises. Elle joue également un rôle important en tant que prestataire de services sociaux.

4.13 L'associationnisme dans les secteurs de l'économie sociale n'est en principe pas soumis à des restrictions politiques mais reste concerné par certains contrôles administratifs qui affectent également les autres associations. Cette forme d'associationnisme est particulièrement présente dans les coopératives agricoles des pays tels que le Maroc, la Palestine, la Turquie, l'Égypte et Israël.

⁽⁷⁾ Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat.

⁽⁸⁾ Union marocaine de l'agriculture; Union générale de l'industrie et du commerce; Confédération générale des entreprises du Maroc.

⁽⁹⁾ CGEA-Algérie, OEB-Chypre, FEI-Egypte, MAI-Israël, JCI-Jordanie, ALI-Liban, MFOI-Malte, CGEM-Maroc, PFI-Palestine, FSCC-CCI-Syrie, UTICA-Tunisie, TUSIAD-TISK-Turquie.

4.14 Les différents groupes (interlocuteurs sociaux et socio-professionnels, organisations environnementales, associations familiales et de consommateurs, associations de l'économie sociale, etc.) s'efforcent de jouer un rôle actif dans l'application des politiques de partenariat et de voisinage, comme le souligne le rapport d'information récemment adopté par le CESE ⁽¹⁰⁾.

4.15 Le Réseau euro-méditerranéen de l'économie sociale (ESMED) a été créé en 2000 à Madrid. Y participent pour le moment des organisations de France, de Grèce, d'Italie, du Portugal, d'Espagne, du Maroc et de Tunisie. Le réseau ESMED a

pris part à divers travaux et forums du CESE et du partenariat euro-méditerranéen.

4.16 Dans la limite des difficultés exposées pour les autres groupes, les organisations non gouvernementales et les autres organisations de promotion sociale jouent également un rôle important, notamment dans la défense des droits de l'homme. Leur activité est également très visible dans le développement des objectifs du processus de Barcelone. La plate-forme non gouvernementale Euromed créée en 2005 intègre de nombreux réseaux et ONG, notamment le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ REX/223 — ESE 504/200 — «La participation de la société civile au niveau local à la mise en œuvre des plans d'action afférents à la politique européenne de voisinage dans la perspective d'un développement équilibré et durable».

Avis du Comité économique et social européen sur les «Négociations en vue de la conclusion de nouveaux accords de commerce — Position du CESE»

(2008/C 211/21)

Lors de sa session plénière du 26 septembre 2007, le Comité économique et social européen, en vertu de l'article 29 paragraphe 2 de son Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur les

«Négociations en vue de la conclusion de nouveaux accords commerciaux — Position du CESE».

La section des relations extérieures, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} avril 2008 (rapporteur: M. PEEL, corapporteuse: M^{me} PICHENOT).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 101 voix pour, 6 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations générales

1.1 Le Comité se félicite de voir la Commission réaffirmer son engagement global en faveur de la libéralisation du commerce multilatéral. Il reconnaît que ce revirement de la CE en faveur d'un agenda bilatéral est dû au manque de progrès de l'agenda multilatéral.

1.2 De l'avis du Comité, les accords bilatéraux doivent être vus non seulement comme compatibles avec le multilatéralisme, mais encore comme susceptibles de le renforcer. Les gains réalisés sur le plan bilatéral peuvent stimuler le processus multilatéral. Pour citer la communication de la Commission: «notre prospérité dépend des échanges».

1.3 Le Comité souligne cependant la nécessité d'un changement qualitatif dans l'approche envers cette nouvelle série de négociations: tenter de répéter, au niveau bilatéral, les politiques qui n'ont pas réussi au niveau multilatéral est insuffisant.

1.4 L'approche bilatérale peut permettre de mieux respecter les différences régionales et nationales que ne le font les accords multilatéraux, dont l'approche, par définition, est plus vaste.

1.5 Le Comité se félicite dès lors de l'approche de la DG Commerce, qui l'invite à lui prêter assistance afin de couvrir les négociations en vue des nouveaux accords de commerce comme prévu par la communication de la Commission «Une Europe compétitive dans une économie mondialisée» publiée en octobre 2006.

1.6 Le Comité réaffirme l'objectif fondamental qui est le sien, à savoir de maintenir et de développer, en tant que partenaire à part entière de la Commission européenne, un niveau élevé de coopération et de proximité au nom de la société civile européenne dans ses futurs travaux avec la Commission et avec les autres grandes institutions de l'UE.

1.7 Le Comité profite de l'occasion pour affirmer son soutien à l'objectif de la Commission de maintenir un niveau élevé de surveillance et de transparence dans les négociations ainsi que d'étendre et de développer son engagement avec la société civile dans les autres pays et régions du monde qui participent aux négociations.

1.8 Le Comité estime que dans le domaine de la surveillance, du fait de sa structure, il a le potentiel requis pour jouer un rôle actif. Son expérience, en particulier, lui permet d'identifier de manière efficace les partenaires potentiels dans les autres pays.

1.9 Le Comité, tout en prenant bonne note du fait que dans le cas précis, la Commission recherche des observations et une coopération sur les négociations dans leur ensemble, relève également le très large éventail des questions et des préoccupations que ces négociations sont appelées à aborder; l'on trouvera des allusions à nombre d'entre elles dans le présent avis. Le Comité préconise dès lors avec force d'examiner sans délai et de manière approfondie chacune de ces questions dans des avis séparés, par exemple le travail décent et l'accès au marché.

1.10 Le Comité se félicite tout particulièrement de voir resurgir des considérations sociales et environnementales dans le document de la Commission pour ces négociations, et relève à cette fin que la notion de développement durable inclut des considérations économiques, sociales et environnementales. Il note toutefois que parmi les questions liées en premier lieu à l'économie qui sont abordées, nombreuses sont celles qui comportent des considérations relatives à la société civile, notamment celles qui portent sur la liberté de circulation des personnes.

1.11 Dans cette approche bilatérale, le Comité estime capital d'ancrer dans les normes de l'OIT un socle de droits fondamentaux et universels. Il estime de même que ces normes doivent être utilisées afin de renforcer des définitions du travail décent praticables et acceptables pour tous.

2. Historique — l'importance du commerce

2.1 Le commerce est au cœur même des relations internationales. Des interactions entre les pays ont lieu à plusieurs niveaux:

- Interactions géopolitiques/militaires;
- Liens commerciaux et économiques;

- Organismes gouvernementaux non contraignants: permanents, comme l'OMC (Organisation mondiale du commerce), les Nations unies et leurs agences, y compris l'OIT (Organisation internationale du travail), le FMI et la Banque mondiale, ou ad hoc, notamment dans le cas des préoccupations relatives à l'environnement, au développement durable et au changement climatique (Rio, Kyoto) — tous issus de préoccupations mondiales communes;
- Sportif;
- Liens culturels et/ou historiques;
- Contacts avec la société civile — un aspect qui revêt une importance particulière pour le CESE.

Dans cette liste, c'est le commerce qui offre le moyen le plus efficace, le plus profond et le plus durable pour établir des contacts entre les divers pays et régions du monde, contacts qui déboucheront à leur tour sur de nouveaux contacts et sur de nouveaux liens.

2.2 Il est indéniable que le commerce international et les investissements sont des facteurs clefs de la croissance économique en Europe et de la dimension extérieure de la compétitivité européenne. Pour citer la communication de la Commission intitulée «*Une Europe compétitive dans une économie mondialisée*», «notre prospérité dépend des échanges». Un autre élément important est que la Commission dispose de compétences étendues en matière commerciale — alors que dans nombre d'autres domaines des relations internationales, elle ne peut prétendre qu'à des aspirations politiques. L'obligation de rendre compte à laquelle elle est tenue demeure toutefois un sujet de préoccupation et devra continuer à faire l'objet d'une surveillance au fur et à mesure de la progression de ces négociations.

2.3 L'on entend souvent dire que l'encouragement du commerce, la baisse des droits de douane et l'élimination des autres barrières aux échanges et aux investissements revêtent une importance critique pour l'acceptation des aspects les plus positifs et les plus bénéfiques de la mondialisation. Les grandes puissances économiques émergentes telles que la Chine, le Brésil et l'Inde — pays qui figurent tous dans la nouvelle stratégie de la Commission — adoptent des pratiques commerciales moins restrictives, signe du caractère exponentiel de la croissance du rythme de la mondialisation. L'accroissement des liens économiques — par le biais de l'accroissement des échanges — permet de renforcer considérablement les contacts culturels et — ce qui est plus important encore pour le CESE — les contacts au niveau de la société civile. Beaucoup s'accordent à penser que ces liens promeuvent et encouragent aussi l'acceptation et le développement des bonnes pratiques dans le domaine de l'environnement, la promotion du développement durable et l'élaboration de normes plus élevées, que ce soit sur le plan social ou en matière d'emploi. Le résultat, cependant, n'est pas garanti; de l'avis du Comité, une surveillance attentive s'impose par l'intermédiaire d'un engagement direct de la société civile.

2.4 Le Comité attache une grande importance au rôle de la société civile dans les mécanismes de mise en oeuvre et de suivi concernant les aspects des accords qui sont liés au développement durable. Il reconnaît l'avantage d'un dialogue fondé sur la coopération dans la création d'une atmosphère de confiance entre les partenaires, seule manière d'aborder les questions sensibles en jeu.

2.5 Le Comité se félicite de l'inclusion dans le mandat de négociation pour les nouveaux accords d'une orientation capitale qui précise que ces accords visent à promouvoir le respect

du développement durable (et spécialement des normes sociales et environnementales). Ce mandat s'inscrit dans la perspective des grands problèmes planétaires: changement climatique, objectifs du Millénaire, réduction de la pauvreté, travail décent, normes sanitaires (notamment en matière alimentaire).

2.6 Le Comité préconise de relancer le débat au sein de la société civile sur les normes et les valeurs collectives qui sous-tendent le modèle européen d'économie sociale de marché. Dans les négociations bilatérales, l'Europe devra défendre clairement ces normes et ces valeurs collectives dans le domaine social comme dans le domaine de la sécurité alimentaire et de l'environnement. Ce point de vue est confirmé par la communication de la Commission publiée en octobre 2007: «*L'Union doit veiller à ce que les pays tiers offrent à nos exportateurs et à nos investisseurs des niveaux d'ouverture proportionnés, et nos règles de base ne doivent pas compromettre notre capacité à protéger nos intérêts, ni notre capacité à préserver les normes rigoureuses que nous appliquons aux produits pour assurer la protection de la santé, de la sécurité, de l'environnement et des consommateurs*».

2.7 La Commission a annoncé qu'elle proposera sous peu, afin de relever ces défis, des idées nouvelles fondées sur l'engagement de l'UE en faveur d'une ouverture des marchés et d'une concurrence loyale. Le Comité estime dès lors qu'il y a urgence à faire avancer les accords bilatéraux sur la voie de la recherche d'un triple objectif — protection, égalité et réciprocité — afin que puisse émerger une nouvelle génération d'accords.

3. La communication de la Commission «*Une Europe compétitive dans une économie mondialisée*» — un changement radical dans la politique commerciale de l'UE

3.1 L'approbation par le Conseil des ministres en avril 2007 de la communication de la Commission intitulée «*Une Europe compétitive dans une économie mondialisée*» est un événement d'importance mondiale. L'Union européenne, l'un des principaux acteurs du commerce international, représente 26 % des échanges de services et 17,5 % des échanges de marchandises (UE25 — chiffres CE pour 2005). Tout en réaffirmant l'engagement de l'UE en faveur du multilatéralisme, la stratégie de la Commission promeut une nouvelle génération d'accords de commerce bilatéraux et régionaux et vise à l'élimination des entraves aux échanges autres que les barrières douanières et réglementaires.

3.2 Ce nouveau cadre est de toute évidence le résultat du manque de progrès tangibles lors du cycle de négociations de Doha. Il y a lieu à ce titre de se réjouir de la déclaration d'intention de la Commission de poursuivre le programme de libéralisation. La Commission souligne à juste titre que cette stratégie ne doit pas se substituer au multilatéralisme mais qu'elle constitue un engagement en faveur de la poursuite du processus engagé. Le Comité se félicite de cette attitude. La conclusion du cycle de Doha demeure une nécessité politique stratégique.

3.3 Cette communication de la Commission représente toutefois un changement de cap radical dans la politique commerciale de l'UE, le premier du genre depuis 1999. Toutefois, le Comité a déjà eu l'occasion de se féliciter de la publication de cette communication⁽¹⁾, laquelle réaffirme l'engagement de la Commission en faveur du développement du commerce et l'attachement de l'UE au multilatéralisme.

⁽¹⁾ Avis MALOSSE adopté au mois de mai 2007 (REX 228 — CESE 136/2007 fin).

3.4 Il est important que les accords bilatéraux ne contrarient pas le multilatéralisme. Ils devront dès lors se limiter à fournir un soutien à l'approche multilatérale et devront être vus comme compatibles avec le multilatéralisme, voire comme des éléments susceptibles de le renforcer. En réalité, de l'avis du Comité, les gains réalisés sur le plan bilatéral peuvent stimuler le processus multilatéral du fait du caractère approfondi des discussions et de l'alignement des positions résultant des approches bilatérales.

3.5 Notons que la complexité de la situation a été très clairement exposée par le professeur Patrick MESSERLIN ^(?). Dans certains petits pays et regroupements régionaux, les ressources humaines sont si rares que le choix entre multilatéralisme ou bilatéralisme est extrêmement difficile.

3.6 Il est dès lors essentiel que la Commission négocie des ALE qui apportent une réelle valeur ajoutée. L'approche bilatérale peut permettre de mieux respecter les différences régionales et nationales que les accords multilatéraux dont l'approche, par définition, est plus vaste. À cet égard, le Comité observe également que la Commission insiste à nouveau clairement, dans sa communication, sur les trois «Questions de Singapour», à savoir la concurrence, l'investissement et les marchés publics, que la Commission a désormais l'intention de traiter par l'intermédiaire des négociations sur les ALE bien qu'à Cancún l'UE ait retiré ces questions des négociations sur le programme de développement de Doha.

3.7 Le Comité souligne cependant la nécessité d'un changement qualitatif dans l'approche envers cette nouvelle série de négociations: tenter de répéter au niveau bilatéral les politiques qui n'ont pas réussi au niveau multilatéral est insuffisant.

3.8 De même, il est essentiel que l'UE comprenne bien qu'au cours de chacune des négociations, le partenaire cherchera à procéder au rythme et selon la manière qui conviennent le mieux à ses traditions propres. Les différences culturelles entre l'Europe et l'Asie sont considérables dans de nombreux domaines, et il convient de les respecter. Il existe d'autres différences importantes, en particulier au sein des États membres de l'ANASE, notamment en ce qui concerne les niveaux de développement. L'UE ne peut prétendre généraliser ses normes sans négociation.

4. Recommandations générales pour les futurs ALE

4.1 La Commission énumère une série d'accords de libre échange et d'autres négociations commerciales qu'elle souhaite promouvoir, ainsi qu'une série de domaines de négociations, au nombre desquels les barrières techniques et non tarifaires et les fameuses «Questions de Singapour», au moyen desquels elle entend développer et renforcer son «agenda de la compétitivité» en matière de politique commerciale. Les négociations doivent être aussi larges que possible mais il convient d'éviter à tout prix les contradictions flagrantes et les incompatibilités de normes entre les accords. Le Comité s'efforcera de rechercher des orientations claires, qu'il s'agisse des ALE déjà prévus ou des autres négociations qui suivront probablement dans les domaines suivants.

4.2 Les **barrières techniques aux échanges**: dans de nombreux pays, ces barrières constituent un obstacle à la

création d'échanges et à la croissance économique et entravent davantage l'accès aux marchés que les tarifs douaniers proprement dits (ce qui s'explique notamment par le fait qu'un grand nombre de pays en développement ont réduit de manière unilatérale leurs droits de douane afin de développer le commerce et l'investissement). À cet égard, les normes, notamment dans le domaine sanitaire et phytosanitaire, constituent régulièrement une pomme de discorde, spécialement du fait que les normes de l'UE sont parmi les plus élevées au monde — ce qui souvent perçu par certains de ses partenaires comme du protectionnisme déguisé. L'UE doit être prête à intensifier les actions de formation et les programmes de construction de capacité existants et s'inspirer du succès des programmes d'ATLC (assistance technique liée au commerce).

4.3 Les **barrières douanières** seront un aspect clef des trois négociations principales — avec la Corée, l'Inde et l'ANASE. L'Inde, notamment, applique parfois des droits de douanes extrêmement élevés, assortis de droits supplémentaires tels que les «droits additionnels» et les «droits additionnels spéciaux», ainsi qu'un droit global pouvant atteindre 550 % pour certains produits. Autre problème, le manque d'harmonisation entre pays membres de l'ANASE, où une gamme de droits de douane extrêmement hétérogène et des systèmes de droits d'accise discriminatoires sont appliqués ^(?).

4.4 Les négociations en vue de l'élimination d'autant de **barrières non tarifaires** que possible constituent une priorité, même si des problèmes sous-jacents sont à prévoir du fait de l'existence de bureaucraties pléthoriques, de réglementations locales étouffantes, de la pénurie d'emplois de rechange pour les fonctionnaires superflus, voire de la corruption. À titre d'exemple, l'OMC estime que 93 % des importations indiennes se heurtent à des barrières non tarifaires contre à peine 22 % pour le Brésil ⁽⁴⁾. Les barrières non tarifaires sont également élevées dans les pays membres de l'ANASE, mais varient considérablement (elles concernent 31 % des importations indonésiennes contre 2 % pour celles de Singapour). Pour la Corée, ce chiffre est de 25 %.

4.5 **Les critères économiques doivent primer** — les marchés, actuels et à venir, doivent être un moteur clef de l'élabo-ration des futurs ALE.

4.6 En substance, **toutes les marchandises et tous les services** doivent être inclus: l'article XXIV de l'Agéac précise que «les restrictions» seront «éliminées» entre les membres d'un ALE. — Certaines exceptions devront être faites, spécialement en ce qui concerne les niveaux de subsistance de l'agriculture. Cette restriction ne peut toutefois s'appliquer dans le domaine des **services**, dont l'inclusion constituera un point critique. Des bénéfices potentiels considérables pour toutes les parties prenantes — peut-être les plus quantifiables en termes commerciaux — sont ici en jeu. La liberté de circulation des capitaux et de la finance revêtira bien entendu une importance capitale à cet égard si l'on veut que toutes les parties retirent un profit maximum. Toutefois, des problèmes considérables se posent, particulièrement en ce qui concerne la libre circulation des personnes, notamment dans les «modes» 3 et 4. La résolution de ces problèmes constitue un défi particulièrement audacieux, spécialement la question de l'accès aux États membres pour les

^(?) CBI Briefing Paper, mars 2007.

⁽⁴⁾ OMC, *Market access: Unfinished Business — Post Uruguay round Inventory*, 2003.

^(?) Jan TUMLIR Policy Essay (ECIPE, 2007).

professionnels qualifiés originaires de chacun des partenaires commerciaux. La société civile devra surveiller de près l'évolution et la mise en œuvre dans ce domaine. Il existe pour chaque partie des secteurs plus sensibles que d'autres, mais les accords contradictoires ou incompatibles avec tel ou tel partenaire doivent être évités à tout prix. Néanmoins, le Comité approuve l'intention de la Commission de travailler à partir d'une liste positive, comme lors des négociations de l'agenda de Doha, de préférence à l'approche fondée sur une liste négative adoptée par les États-Unis.

4.7 L'UE devra promouvoir **la dimension internationale du marché intérieur**, notamment pour encourager l'intégration économique là où elle peut être bénéfique, par exemple dans le domaine des normes comptables, afin d'assurer des conditions équitables pour tous.

4.8 Tous les ALE devront comporter à la fois **des clauses de sauvegarde et un mécanisme de règlement des conflits**, ainsi qu'un certain degré de surveillance de l'agenda social. Le Comité recommande qu'un mécanisme de résolution rapide de différends non tarifaires soit mis en place. **Ce serait un instrument bilatéral visant à proposer une conciliation avec un dispositif souple comme dans l'expérience Solvit au niveau interne à l'Union européenne.** Le CESE a déjà abordé la question de la surveillance de l'agenda social dans le contexte d'accords bilatéraux et a suggéré la création d'«observatoires bilatéraux communs» ⁽⁵⁾.

5. Recommandations pour les futurs accords de commerce: aspects sociaux et environnementaux ⁽⁶⁾

5.1 Le Comité relève notamment que la Commission met l'accent sur la justice sociale et déclare que «nous devons également reconnaître les effets potentiellement perturbateurs de l'ouverture des marchés pour certaines régions et certains travailleurs, notamment les moins qualifiés». Il souligne aussi la menace sous-jacente du changement climatique et insiste sur l'importance de l'énergie et de la biodiversité dans ce contexte.

5.2 Lors des négociations du cycle de l'Uruguay, la Commission européenne a plaidé en faveur d'une clause sociale pour le commerce mondial; toutefois, cette démarche a été abandonnée notamment du fait de l'opposition des pays en développement, lesquels croyaient y voir un protectionnisme potentiel déguisé.

5.3 Des préoccupations persistent toutefois dans l'UE quant au «dumping social» — le recours à des salaires et à des charges sociales maintenus à un niveau artificiellement faible afin de se livrer à une concurrence «déloyale». Le CESE ⁽⁷⁾, en particulier, considère que les zones franches d'exportation qui existent dans les pays avec lesquels des négociations bilatérales sont en cours ne devraient en aucun cas opérer en dehors des limites fixées par la législation nationale (sur les questions sociales et environnementales). Il s'agit de vrais cas de dumping social et environ-

nemental. Les accords négociés devront veiller à ce qu'aucune entreprise, par le biais de la sous-traitance, n'affiche des objectifs inférieurs à la législation nationale ou aux conventions fondamentales de l'OIT.

5.4 Toutes les négociations bilatérales devront reposer sur l'ossature que constituent les engagements internationaux majeurs: la déclaration de l'OIT de 1998, le Sommet du développement durable de 2005 ainsi que les engagements pris dans le cadre des objectifs du Millénaire pour la réduction de la pauvreté et la déclaration ministérielle de 2006 sur le travail décent.

5.5 Malgré l'existence de points sensibles et le peu de progrès enregistrés dans l'application de l'agenda social au niveau multilatéral dans le cadre de l'OMC, le Comité invite la Commission à envisager la manière de traiter cette question au niveau bilatéral. En réalité, comme nous l'avons déjà indiqué, une approche bilatérale pourrait se révéler plus fructueuse pour parvenir au but visé par la Commission, dans la mesure où elle offre la garantie d'un dialogue plus complet et plus direct, tenant compte des différences de développement de chacun.

5.6 De plus en plus de citoyens européens s'interrogent sur l'avenir de l'Europe dans la mondialisation. De son côté, la Commission cherche à définir «l'intérêt européen», comme l'illustre le rapport de synthèse sur la stratégie de Lisbonne paru en décembre 2007. La Commission insiste sur la dimension extérieure ⁽⁸⁾: elle note qu'il devient de plus en plus nécessaire de veiller à l'existence de conditions égales au niveau international.

Pour renforcer cette dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne, combinant défense et ouverture légitime de l'intérêt européen, la Commission a accepté d'intensifier et de rationaliser le dialogue avec les pays tiers, mettant plus clairement l'accent sur les questions d'intérêt mutuel, telles que l'accès au marché, la convergence des réglementations, les migrations et le changement climatique. Chaque année, elle adoptera un rapport unique sur l'accès au marché, recensant les pays et les secteurs dans lesquels des obstacles importants subsistent. Le Comité souhaite une implication de la société civile en Europe et chez nos partenaires. L'on redonnerait ainsi une visibilité et une cohérence aux politiques de l'Union en matière de commerce, de relations extérieures et d'aide au développement.

5.7 Dans l'immédiat et pour les négociations commerciales en cours, le Comité considère que le socle de base du chapitre développement durable (aspects sociaux, environnementaux, droits de l'homme et bonne gouvernance) est constitué par les 27 conventions déjà identifiées ⁽⁹⁾ par le système en vigueur du SPG Plus. Il s'agit d'en faire une référence commune. La ratification, l'application et le suivi de ces 27 conventions internationales doivent former le seuil minimal de discussion du chapitre du développement durable pour les négociations ouvertes avec les pays d'Asie ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Voir REX/182 *La dimension sociale de la mondialisation*.

⁽⁶⁾ Avis sur «Les défis et chances de l'UE dans le contexte de la mondialisation» (rapporteur: M. MALOSSE, 31 mai 2007).

⁽⁷⁾ *La Responsabilité sociale des entreprises*, Evelyne PICHENOT, décembre 2006.

⁽⁸⁾ Communication de la Commission du 11 décembre 2007 *Évaluation et synthèse sur la stratégie de Lisbonne*.

⁽⁹⁾ Liste en annexe.

⁽¹⁰⁾ Tableau des ratifications des conventions internationales par les pays d'Asie.

5.8 Tenant compte du niveau de développement inégal des pays d'Asie concernés et de leur capacité administrative à une mise en œuvre effective, le Comité recommande une appréciation différenciée de cette conditionnalité et une assistance financière adaptée à leurs besoins de rattrapage. À l'inverse, ce socle n'est qu'un point de départ qui peut s'enrichir par des engagements plus forts pour les pays les plus développés comme la Corée du Sud.

5.9 Pour cela, les accords de libre échange doivent être épaulés par des accords de coopération offrant une assistance financière conséquente pour la mise à niveau avec les standards internationaux. Ce niveau d'engagement financier détermine fortement le niveau d'exigence en particulier dans le domaine environnemental. L'assistance technique sera d'autant plus efficace qu'elle sera liée aux résultats obtenus dans la mise en œuvre de certaines conventions. Le contrôle des engagements devenant par l'octroi d'un financement une aide incitative au progrès social.

5.10 L'assistance technique portera aussi sur la mise en place ou le renforcement d'institutions locales ou régionales dédiées à la surveillance de la mise en œuvre (ex.: inspection du travail, agence sur l'utilisation des pesticides, ...). Le Comité insiste particulièrement sur la nécessité d'adosser les mécanismes bilatéraux de suivi à des institutions locales ou régionales en capacité d'assumer efficacement sur tout le territoire la surveillance auprès des producteurs et d'appliquer des sanctions en cas d'infractions. Un véritable accès aux marchés publics suppose aussi une plus grande intégration des collectivités territoriales au suivi et à la mise en œuvre.

5.11 Le Comité préconise que les études d'impact par pays dans les domaines sociaux et environnementaux soient disponibles dès le tout début des négociations, afin d'offrir aux négociateurs un panorama objectif des possibilités et des difficultés à établir un compromis réaliste avec tel ou tel pays. Mieux vaut ralentir le processus de négociation pour garantir un résultat de qualité en tenant compte des études d'impact en cours qui permettront à la société civile d'apprécier la démarche en toute transparence et d'évaluer l'assistance financière nécessaire pour atteindre des objectifs sociaux ou environnementaux meilleurs.

5.12 Pour de nombreux pays, la baisse des droits de douane suppose une perte de revenus affectés au financement des services publics. Ce problème complexe mérite d'être étudié de manière plus détaillée. Les accords de libre échange ne doivent dès lors inclure aucune proposition ni aucune mesure susceptible d'entraver le fonctionnement des services publics.

6. Une approche dynamique du travail décent dans les accords commerciaux de l'Union

6.1 Le Comité estime que le travail décent au sens de l'OIT doit devenir une référence prioritaire aux niveaux européen et mondial dans les échanges commerciaux. Il s'agit d'un concept reconnu internationalement par les employeurs, les États et les travailleurs. La garantie d'un travail décent — terme qui

comprend l'emploi, le respect des droits du travail, le dialogue social et la protection sociale — est indispensable pour réduire la pauvreté et engendrer un progrès global ⁽¹¹⁾.

6.2 Les comités de suivi des accords de libre échange doivent conforter les procédures de dialogue déjà existantes en particulier quand un accord de partenariat d'association a mis en place une structure de dialogue «Emploi et Affaires sociales».

6.3 Le Comité considère que les progrès en matière de normes sociales doivent s'inscrire dans la perspective du développement durable énoncé dans le mandat. En 1996, il avait été convenu de la nécessité de renforcer le travail conjoint de l'OIT et de l'OMC. Cette décision s'est concrétisée en 2007 par une étude conjointe «Emploi et commerce» et devrait se prolonger par une étude sur le secteur informel. Le Comité recommande à l'UE de prendre en compte les interventions du BIT au niveau régional pour évaluer l'impact de l'intégration du commerce sur le travail décent et l'élaboration de politiques sur l'emploi, la protection sociale et les normes du travail. Il appelle l'attention des négociateurs sur l'importance de définir des indicateurs adéquats à l'agenda du travail décent.

6.4 À l'étape actuelle de la négociation, le Comité considère indispensable la ratification ⁽¹²⁾ et l'application effective des 8 conventions fondamentales (sous réserve de vérification par un groupe de travail mixte OMC/OIT), souhaite la prise en compte des 4 autres conventions prioritaires sur la santé et la sécurité et sur l'inspection du travail et encourage la ratification du plus grand nombre possible de conventions pertinentes par les pays concernés en tenant compte du principe de différenciation.

6.5 Le Comité recommande d'articuler la négociation de nouveaux accords commerciaux avec l'instauration d'un programme national du travail décent. Il encourage les pays d'Asie concernés à demander l'assistance du BIT pour un diagnostic tripartite et de favoriser la reconnaissance de ce plan par l'ensemble des institutions internationales. Le Comité souhaite intégrer le thème des négociations bilatérales dans la communication de suivi sur le travail décent prévue pour 2008.

6.6 Le Comité invite l'UE et les États membres à apporter des aides financières et des donations lors de l'étape de suivi des accords, afin d'aider à la mise en œuvre des plans nationaux de travail décent. Dans ses rapports annuels par pays, l'UE devrait veiller tout particulièrement à l'exercice des droits syndicaux et aux recommandations de la Commission des normes de l'OIT.

⁽¹¹⁾ Avis sur *La dimension sociale de la mondialisation*, rapporté par M. ETTY et M^{me} HORNUNG-DRAUS.

⁽¹²⁾ Tableau sur l'état des ratifications en Asie en annexe.

6.7 Dans le mécanisme de suivi, le Comité considère que les partenaires sociaux au plan régional et local doivent être sollicités pour apporter leurs contributions aux analyses d'impact. Il recommande d'instaurer des structures sectorielles pour analyser avec pertinence les difficultés spécifiques rencontrées par chaque secteur.

7. Les droits de propriété intellectuelle (DPI) et leur application

7.1 Le Comité se félicite de l'importance qu'accorde la Commission, dans sa communication, au renforcement des dispositions relatives aux DPI dans la manière dont ces droits sont décrits, notamment en ce qui concerne le soutien aux PME et aux autres acteurs du commerce avec les économies émergentes. Le renforcement de la stratégie de l'UE en matière de protection des droits de propriété intellectuelle et la bonne application de ces droits sont essentiels si l'UE veut remplir l'objectif qu'elle s'est fixé, à savoir faire baisser le nombre des violations des DPI et réduire la production et l'exportation de produits contrefaits. Veiller au respect de ces dispositions est capital. Les partenaires des ALE doivent appliquer à la lettre l'accord TRIPS; dès lors, plutôt que de tenter de parvenir à de nouveaux accords, l'UE devrait avoir pour objectif primordial, lors de la conclusion des ALE, d'obtenir de ses partenaires des engagements fermes concernant l'application de la législation existante sur les DPI ainsi qu'un contrôle et une évaluation rigoureux des résultats. La capacité de l'Europe en matière de recherche et développement, sur laquelle la stratégie de Lisbonne insiste à juste titre, sera un facteur déterminant du maintien de la compétitivité de l'UE dans un monde où les défis économiques, de plus en plus, viendront des pays tiers.

7.2 Dans la lutte contre la contrefaçon, le Comité incite les négociateurs, en particulier dans le cas de l'Inde, à discuter des mesures visant à protéger les consommateurs des risques liés à la contrefaçon. Le suivi de l'accord doit inclure un comité conjoint UE-Inde sur la contrefaçon (comme cela existe pour la Chine) ⁽¹³⁾.

7.3 Compte tenu que l'Inde est engagée dans le processus de Heiligendamm (lancé en juin 2007) entre le G8 et cinq pays émergents pour un dialogue structuré sur la promotion de l'innovation et la protection des droits de la propriété intellectuelle, pour la société civile, il est utile de prendre en compte dans les négociations bilatérales le suivi de ce processus.

8. Règles d'origine

8.1 Le cumul d'origine entre partenaires ALE de l'UE devrait être autorisé, et les règles d'origine harmonisées afin de faciliter les échanges avec nos partenaires ALE. Le manque de cumul et les différences en matière de règles d'origine pour le commerce multilatéral (règles dites «non préférentielles») et les zones de libre échange («règles préférentielles») rendent difficiles pour les opérateurs économiques de profiter pleinement des droits de douane plus bas des ALE. Aujourd'hui, de nombreux importateurs européens préfèrent payer la totalité des droits non préférentiels plutôt que les droits plus bas de l'ALE afin d'éviter des pénalités potentielles pour avoir accepté des certificats d'origine douteux. De tels cas montrent que les ALE sont encore loin de remplir pleinement leur rôle, à savoir de faciliter les échanges.

⁽¹³⁾ Voir aussi l'avis exploratoire de M. CAPPELLINI (INT/390): «Les différentes mesures politiques, hormis un financement approprié, susceptibles de contribuer à la croissance et au développement des petites et moyennes entreprises».

9. Marchés gouvernementaux, investissement et règles de concurrence à l'étranger

9.1 En dépit des réserves exprimées sur l'agenda de Doha et l'opportunité de réintroduire les «*Questions de Singapour*» dans le débat, le Comité se félicite des propositions détaillées formulées par la Commission concernant l'ouverture des marchés publics — de plus en plus désignés sous le nom de «marchés gouvernementaux» — à l'étranger ainsi que les règles relatives aux investissements, à la concurrence et aux aides d'État, compte tenu du caractère restrictif des pratiques utilisées dans ce domaine par certains des principaux partenaires commerciaux de l'UE. Le Comité réaffirme une fois encore que les ALE, pour être viables, doivent apporter une réelle valeur ajoutée.

9.2 Le Comité prend acte de l'existence du groupe de travail de l'OMC sur les **marchés gouvernementaux** qui permet aux pays partageant les mêmes options de parvenir, sous les auspices de l'OMC, à un consensus sur les marchés publics, ouvrant ainsi la possibilité d'avancer sans pour autant faire pression sur les pays afin de les contraindre à aller au-delà de ce qu'ils peuvent faire ou de ce qu'ils peuvent supporter. Il y a peut-être là un modèle dont l'on pourrait s'inspirer pour le domaine bilatéral.

9.3 Les marchés gouvernementaux, lit-on dans la communication de la Commission, «représentent pour les exportateurs de l'UE un important potentiel non exploité». Les marchés publics revêtent une importance particulière pour les exportateurs de l'UE dans nombre de secteurs des marchés émergents. Prenant comme exemple l'ALE conclu entre l'UE et le Chili, le Comité considère que les normes convenues dans l'accord relatif aux marchés publics (AMP) de 1994 constituent un seuil minimum; elles comportent une offre d'assistance technique de l'UE aux autres parties prenantes et, si nécessaire, des «constructions de capacité» supplémentaires afin de leur permettre de satisfaire aux dispositions de cet accord. Le Comité note au passage que c'est là l'objectif auquel les États-Unis cherchent à parvenir dans leurs négociations, et se félicite des assurances données par la Commission que tel est bien également le but recherché par l'Union européenne. Ne nous faisons pas d'illusions: cet objectif ne sera pas facile à atteindre, surtout dans le cas de l'Inde, où les compétences en la matière relèvent du niveau de chaque État fédéré et non du niveau fédéral.

9.4 De même, l'amélioration des conditions d'**investissement** dans les pays tiers jouera un rôle capital pour garantir la croissance, tant dans l'UE que dans les «pays bénéficiaires». La plupart, sinon la totalité, des partenaires commerciaux clés de l'UE maintiennent un niveau élevé de protection vis-à-vis des investissements étrangers directs par le biais de régimes discriminatoires et de règles d'autorisation entraînant des coûts administratifs et/ou bureaucratiques importants; en outre, trop de secteurs sont entièrement ou partiellement fermés aux investissements européens, spécialement dans le secteur des services (banque, finance, assurance, services juridiques, télécommunications, commerce de détail et transports). Le point clef des négociations sera l'élimination des restrictions inutiles, la garantie de transparence totale des négociations et du processus mis en place et le caractère équitable, rapide et efficace de la procédure d'autorisation qui en résultera. L'on notera que le modèle d'ALE utilisé par les États-Unis dans leurs négociations s'inspire d'une approche globale qui prévoit, entre autres, une protection des investisseurs.

9.5 Le Comité se félicite du désir de l'UE d'inclure des dispositions relative à la **concurrence** dans les négociations ALE. Nombre des problèmes concernant les investissements et la facilitation des échanges proviennent d'un manque de régimes de concurrence adéquats dans ces pays, ce qui gêne et perturbe les échanges; les flux d'investissement sont souvent gênés par les distorsions du marché provoquées par l'absence (ou le manque cruel d'application) de la concurrence. Tous ces aspects sont capitaux pour la gouvernance mondiale. Les accords existants avec l'Afrique du Sud et le Chili prévoient une coopération entre la Commission et les autorités locales chargées de la concurrence. La Commission devrait tenter d'inclure des dispositions similaires dans les ALE, bien que ce sera très difficile à obtenir (à l'exception, peut-être, de la Corée du Sud).

9.6 Le Comité se félicite également que la Commission mette à nouveau l'accent sur la **stratégie d'accès aux marchés**, et qu'elle s'engage d'une part à concentrer les ressources sur un certain nombre de pays clés et d'autre part à fixer des priorités claires pour l'élimination des barrières non tarifaires et des autres entraves aux échanges dans les pays désignés comme prioritaires.

9.7 Le Comité note que l'examen des **instruments de défense commerciale** de l'UE est en bonne voie. Il estime que les instruments de défense commerciale doivent continuer à jouer un rôle de protection, y compris dans les accords bilatéraux (mesures antidumping, mesures antisubvention, mesures de sauvegarde).

10. Facilitation des échanges

10.1 La quatrième «Question de Singapour» demeure un élément à part entière de l'agenda de Doha. Le projet de texte de l'OMC sur la facilitation des échanges ferait, dit-on, bientôt l'objet d'un accord. Ce serait là un progrès considérable dans l'élaboration de normes de base pour la gestion frontalière/douanière des échanges dans le monde et réduirait le risque d'une intervention imprévisible des gouvernements. Un tel accord devrait inclure des procédures accélérées et simplifiées pour la livraison/le dédouanement des marchandises, des procédures de recours en justice et d'appel, la publication des réglementations relatives aux échanges, la réduction au minimum nécessaire des redevances et autres droits et surtout la création d'un «guichet unique» — l'utilisation accrue des technologies de l'information pour les procédures douanières. Ce seul aspect permettrait d'éviter de nombreux chevauchements et d'épargner à la fois du temps et de l'argent, notamment dans les cas où différents services gouvernementaux exigent des informations virtuellement identiques. Il revêtira une importance particulière dans les négociations avec l'Inde. Selon la Banque mondiale ⁽¹⁴⁾, il faut en moyenne dix jours pour exporter des marchandises à partir de l'Inde (sept jours pour le Brésil) et quarante-et-un jours pour importer des marchandises en Inde (vingt-quatre pour le Brésil). L'on notera également les variations considérables entre les membres de l'ANASE, spécialement entre Singapour et la Thaïlande. Le Comité invite la Commission à faire tout son possible pour parvenir à un accord dans ce domaine, même si cela doit avoir pour conséquence de conduire les négociations de l'agenda de Doha dans une impasse totale. Un tel accord permettrait d'élever le seuil des normes et de rendre les procédures frontalières et douanières plus simples, plus efficaces et moins coûteuses.

10.2 Les pays enclavés seraient les premiers bénéficiaires d'un tel accord; des procédures transparentes et fondées sur l'utilisa-

tion des technologies de l'information contribueraient à éliminer les pertes et les retards pour les marchandises qui traversent le territoire d'un pays tiers à destination de, ou en provenance d'un port.

10.3 Les PME sont les plus exposées aux frais commerciaux douaniers et ne disposent souvent pas de la masse critique suffisante (en termes d'économies d'échelle, de volume de ventes, de réseaux de distribution, de facilités de transport, etc.) pour faire face à des frais de douane élevés découlant de retards administratifs, de la corruption et d'autres facteurs, ce qui a pour effet de leur faire perdre des marchés potentiels. Les PME de l'Union européenne seraient les premières bénéficiaires d'un accord sur la facilitation des échanges. À court terme, elles auraient davantage à gagner de la conclusion d'un ambitieux accord de facilitation des échanges que des réductions de droits de douane.

10.4 Quels que soient les progrès réalisés dans les négociations du cycle de Doha, le Comité estime qu'il y a lieu d'accorder la même importance aux négociations relatives à la facilitation des échanges dans le cadre des ALE existants qu'aux trois autres «Questions de Singapour».

10.5 Le Comité prend acte du succès des programmes d'assistance technique liée au commerce (ATLC) de la Commission, qui ont fourni une réelle contribution à la capacité des pays en développement de s'adapter aux exigences de l'OMC tout en accroissant leur capacité à satisfaire aux dures conditions qui leur sont imposées tant comme exportateurs de biens et de services vers l'UE que comme bénéficiaires d'investissements en provenance de l'UE. Ces programmes peuvent faire appel à l'expertise technique d'autres organismes internationaux sous les auspices des Nations unies (tels que par exemple l'ONUDI, l'OMPI et la CCI), susceptible d'améliorer le profil de l'UE et de promouvoir la coopération entre institutions internationales. Ils sont appelés à prendre une grande importance si l'on veut que les membres les moins développés de l'ANASE s'y impliquent davantage, et peuvent jouer un rôle dans l'évolution de l'Amérique latine.

11. Le rôle de la société civile

11.1 Le Comité se félicite de l'objectif de la Commission concernant la garantie d'un niveau élevé de surveillance et de transparence dans les négociations ainsi que d'accroître et de développer son engagement avec la société civile dans les autres pays et régions qui participent aux négociations. Dans le domaine de la surveillance, le Comité estime que du fait de sa structure, il peut jouer un rôle actif. Son expérience, en particulier, lui permet d'identifier de manière efficace les partenaires potentiels dans les autres pays. L'engagement de ces partenaires contribuera à renforcer leur rôle dans leur propre pays.

11.2 Pour les négociations relatives aux ALE, le Comité a reçu le mandat, conformément à l'accord de Cotonou, d'organiser des consultations et des réunions avec les milieux économiques et sociaux des pays ACP. En 2003, ce mandat a été étendu à la surveillance des négociations, à la demande de M. LAMY, alors chargé du commerce à la Commission européenne. Avec la participation active des négociateurs de la CE, cela s'est traduit par la tenue de deux réunions annuelles du comité de suivi ACP-UE, des séminaires régionaux une ou deux fois par an et de conférences générales à Bruxelles réunissant des délégués de tous les pays ACP. À la suite de ces consultations, l'ALE convenu avec les Caraïbes prévoit à la fois un chapitre portant

⁽¹⁴⁾ Banque mondiale, «Dong Business 2007», septembre 2006.

sur les aspects sociaux et environnementaux et la création d'un comité consultatif de la société civile, chargé de surveiller l'application de l'ALE et de la révision de tous ses aspects économiques, sociaux et environnementaux.

11.3 En ce qui concerne les projets d'accords d'association avec la région d'Amérique centrale et la région andine, il existe depuis 1999 un dialogue régulier avec des représentants de la société civile organisée d'Amérique latine et des Caraïbes. La cinquième réunion doit se tenir en avril 2008. Ce dialogue a été institué afin de garantir une contribution de la société civile aux sommets biannuels UE-Amérique latine. Le Comité a également des contacts suivis avec le Forum consultatif du Mercosur, le Comité consultatif ouvrier andin, le Conseil consultatif des entreprises andines et le Comité consultatif de la société civile du Système d'intégration d'Amérique centrale.

11.4 Le Comité participe également aux tables rondes UE-Inde et UE-Chine, au sein desquelles il forme la délégation de l'UE. La table ronde UE-Inde a été créée en 2001 et la table ronde UE-Chine en juin 2007. Toutes deux se réunissent à intervalles réguliers et leurs travaux ont déjà été reconnus par les sommets annuels. En outre, le Comité a des contacts au niveau de la société civile avec les Conseils économiques et sociaux sud-coréen et thaïlandais par le biais de l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux et des institutions similaires (AICESIS).

11.5 Le Comité compte coopérer à l'organisation de réunions de consultation de la société civile au niveau régional sur les négociations commerciales en utilisant son réseau de contacts régionaux et sa longue expérience en matière de suivi des négociations relatives aux ALE. Il propose d'organiser des ateliers ou d'autres réunions à intervalles réguliers, afin de consulter les milieux économiques et sociaux des pays et régions concernés par l'intermédiaire — le cas échéant — des tables rondes existantes. Les négociateurs de l'UE (et leurs homologues) seraient invités à faire le point sur l'état des négociations et auraient ainsi l'occasion de connaître le point de vue des représentants de la société civile des pays tiers. En outre, le Comité pourrait aussi compléter les activités de la CE en facilitant la participation de représentants européens et de pays tiers au

processus d'évaluation d'impact du développement durable actuellement en cours et en fournissant un accès électronique direct à tous ses contacts de la société civile dans les pays et régions concernés.

11.6 Le Comité devrait s'intéresser aux organes et les procédures de suivi pour les questions sensibles en matière de développement durable. Il estime que le dialogue bilatéral régulier devrait s'inspirer des recommandations formulées par les différents mécanismes en place dans le cadre des 27 conventions internationales mentionnées au 5.8 du présent document, et qu'il devrait tenir compte notamment des observations de la société civile ou à défaut analyser les résultats des évaluations non financières effectuées pour chaque pays soit par la Banque mondiale, soit par des agences de notation. De même, la société civile devrait procéder à une évaluation préalable des différents mécanismes de suivi concernés.

11.7 S'agissant de la Corée, le Comité préconise d'utiliser les rapports périodiques de l'OCDE, notamment en ce qui concerne le moratoire signé avec les partenaires sociaux jusqu'en 2010.

11.8 Définie comme une déclinaison du développement durable au niveau de l'entreprise, la RSE peut contribuer, sur une base volontaire, à la mise en oeuvre d'engagements sociaux et environnementaux contenus dans de nouveaux accords commerciaux. Cette démarche s'appuiera en particulier sur la cinquantaine d'accords-cadres internationaux déjà négociés dans des grandes entreprises souvent d'origine européenne. Ils représentent un apport au travail décent par l'exemplarité d'un dialogue social soutenu dans des filiales de ces pays partenaires et constitue un avantage d'attractivité de la main-d'oeuvre locale qualifiée. En outre, cette prise en compte d'engagements RSE par de grandes entreprises multinationales ou des filières d'un secteur de production constitue aussi un facteur d'impulsion pour l'ensemble de la chaîne de valeur (fournisseurs et sous-traitants) particulièrement dans de grands pays émergents comme la Chine. Le Comité recommande d'inscrire à l'agenda du comité de suivi d'un accord commercial la question de l'étiquetage social et environnemental pour offrir une information de qualité aux consommateurs et répondre aux besoins de traçabilité.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission: Communiquer l'Europe en partenariat»

COM(2007) 568 et annexe COM(2007) 569

(2008/C 211/22)

Le 3 octobre 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: Communiquer l'Europe en partenariat»

Conformément à l'article 20 de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a désigné m^{me} van TURNHOUT en qualité de rapporteuse générale.

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 92 voix pour, 12 voix contre et 26 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité invite à nouveau la Commission à se saisir du problème d'absence de base juridique pour la politique de communication. Tout en reconnaissant les obstacles juridiques et politiques, le Comité n'est pas opposé à la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission. Le cas échéant, le Comité exercera autant que possible un suivi des intentions énoncées dans l'accord.

1.2 Le Comité continue d'attirer l'attention sur un double problème de ressources: des fonds insuffisants et, pour en faire usage, des procédures administratives désespérément compliquées. Le Comité demande à la Commission de rationaliser les procédures d'octroi de concours financiers et d'inclure les organes consultatifs, tels que le CESE, dans les prochains contrats-cadres, notamment sur les services audiovisuels, EbS (Europe by Satellite) et les sondages d'opinion.

1.3 Le Comité salue l'idée d'une communication en partenariat, cohérente et intégrée, qui favorise l'implication des citoyens et l'apparition d'une sphère publique européenne. Pour toucher les citoyens, il nous faut (i) un ensemble de messages clair, simple et parlant, un projet clair auquel les citoyens puissent s'identifier, et (ii) une forme et des outils de communication appropriés. La mise sur pied d'un programme de travail annuel articulé autour des priorités de communication retenues par l'UE pourrait y contribuer. Le CESE, s'il dispose des ressources nécessaires, est tout à fait disposé à collaborer dans ce domaine avec les autres institutions, tout en reconnaissant que l'UE ne se résume pas à Bruxelles et qu'elle doit agir au niveau local.

1.4 Le Comité attache une grande importance à sa représentation au sein du groupe interinstitutionnel de l'information (GII). L'addendum qui, après la publication du Livre blanc, a été ajouté au protocole de coopération conclu entre la Commission européenne et le Comité économique et social européen le 31 mai 2007 crée, de fait, un excellent cadre pour que la Commission européenne, le Parlement européen et les maisons de l'Europe dans les États membres associent activement les 344 membres du CESE aux activités nationales et régionales. La Commission est invitée, dans sa communication avec la société civile, à reconnaître le rôle que peut jouer le Comité en tant que pont entre les institutions de l'UE et la société civile organisée.

Le Comité croit en la valeur ajoutée de la participation active de ses membres aux réseaux d'information pilotes (RIP) en ligne. Le Comité est prêt à nouer et entretenir des contacts avec les points de contact de la société civile au sein des services de la Commission, ainsi que d'autres réseaux compétents, tels les points de contact du CESE dans les représentations de la Commission européenne et les centres Europe Direct. Ainsi, le CESE invite la Commission à envisager d'accroître le soutien à ces réseaux, notamment Europe Direct et le Team Europe de conférenciers.

2. Exposé des motifs

2.1 La communication de la Commission européenne (COM(2007) 568) intitulée «Communiquer l'Europe en partenariat» a été approuvée le 3 octobre 2007. Il s'agit du quatrième document adopté par la Commission européenne sur les questions de communication. Les autres sont: i) le Livre blanc de la Commission sur une politique de communication européenne (COM(2006) 35 final) adopté le 1^{er} février 2006; ii) un plan d'action interne adopté le 20 juillet 2005; et iii) sa communication «Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà: Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat» (COM(2005) 494 final) adoptée le 13 octobre 2005.

2.2 Le document «Communiquer l'Europe en partenariat» met en évidence l'importance essentielle de la coopération interinstitutionnelle s'agissant de la communication sur les questions européennes et pose les jalons d'une politique de communication efficace fondée sur un partenariat avec les grands acteurs politiques, économiques et sociaux à tous les niveaux. Pour atteindre l'objectif énoncé à la section 1, point 2, et conformément à la résolution du Parlement européen sur une politique de communication européenne, la Commission a adopté le même jour une proposition relative à un accord interinstitutionnel sur le thème «Communiquer sur l'Europe en partenariat» (COM(2007) 569), qui entend renforcer l'engagement de l'ensemble des institutions de l'Union européenne autour d'un certain nombre de priorités de communication sélectionnées chaque année par l'UE en associant les États membres intéressés. Tout en tenant compte de l'autonomie et des responsabilités différentes de chaque institution communautaire, l'accord interinstitutionnel souligne la nécessité d'une meilleure coordination

des méthodes utilisées par les institutions et entités communautaires pour communiquer au sujet des questions européennes et insiste sur la valeur ajoutée d'une telle amélioration. Il constitue le cadre d'une action coordonnée dans ce sens. Compte tenu de l'importance particulière que revêt l'année 2008 au regard de la ratification du traité de Lisbonne par les États membres et des préparatifs en vue des élections européennes de 2009, la Commission sollicite l'avis du Comité économique et social européen sur la communication à l'examen.

2.3 Le Comité économique et social européen a pour sa part adopté récemment trois avis dans le domaine de la communication: le premier sur «La période de réflexion: la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne» (CESE 1249/2005 ⁽¹⁾), adopté le 26 octobre 2005 et adressé au Parlement européen; le deuxième sur la communication de la Commission sur le plan D (CESE 1499/2005 ⁽²⁾), adopté le 14 décembre 2005. Ces deux avis formulaient une série de recommandations concrètes. Le troisième avis du CESE portait sur le Livre blanc sur une politique de communication européenne (CESE 972/2006 ⁽³⁾), adopté le 6 juillet 2006. Dans ce dernier avis, le Comité économique et social européen invite la Commission à se saisir du problème d'absence de base juridique pour la politique de communication et se dit favorable à une coopération interinstitutionnelle accrue, axée sur une approche décentralisée.

2.4 Le présent avis sur la communication intitulée «Communiquer l'Europe en partenariat» ne doit par conséquent pas revenir sur ces thèmes déjà traités par le Comité ou en cours d'examen. En effet, il doit plutôt s'attacher à analyser les trois grands domaines mis en évidence dans la communication, à savoir:

- impliquer les citoyens;
- créer une sphère publique européenne;
- renforcer l'approche de partenariat (notamment par la proposition relative à un accord interinstitutionnel sur la communication).

2.5 Outre les trois avis du Comité mentionnés ci-dessus et la communication de la Commission intitulée «Communiquer l'Europe en partenariat», le groupe «communication» et la rapporteuse peuvent compter sur plusieurs autres sources d'informations:

- la synthèse des débats tenus lors des sessions plénières du CESE depuis juin 2005;
- la synthèse des différentes discussions du groupe «communication» du CESE;
- la résolution du Comité sur la «Contribution au Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 — Feuille de route pour le processus constitutionnel», adoptée le 30 mai 2007 (CESE 640/2007);
- les recommandations contenues dans la déclaration de la jeunesse de Rome du 25 mars 2007, adoptée à l'occasion du 50^e anniversaire du traité de Rome;
- la participation du Comité à six projets financés par la Commission dans le cadre du «Plan D»;

- les conclusions du forum participatif intitulé «Votre Europe, votre avis», organisé par le CESE à Dublin le 18 octobre 2007;
- les conclusions du séminaire destiné aux attachés de presse sur le thème «Communiquer l'Europe: quel rôle la société civile souhaite-t-elle jouer?» organisé par le CESE à Bruxelles le 12 novembre 2007.

2.6 Le présent avis sur la communication intitulée «Communiquer l'Europe en partenariat» se divise en trois sections, correspondant aux trois grandes thématiques retenues dans le document de la Commission, et se borne à ne traiter pour chaque section qu'un nombre restreint d'enjeux majeurs.

3. Observations générales

3.1 Impliquer les citoyens

3.1.1 Pour ce qui est précisément de communiquer l'Europe, le rôle de la société civile est déterminant. Le cadre du plan D renouvelé entend associer de nombreux partenaires au développement de l'Union européenne, notamment les ONG, les organisations professionnelles et un nombre croissant d'entreprises désireuses de mieux se familiariser avec l'Europe, ses politiques, ses programmes et ses procédures. Le CESE souscrit à la déclaration de la jeunesse de Rome qui invite l'UE à revoir à la hausse le budget alloué au financement des ONG, celles-ci étant les principaux vecteurs d'éducation informelle et les premiers promoteurs de la participation citoyenne et de la défense des droits de l'homme et de la démocratie.

3.1.2 Le Comité adhère sans réserve à la notion de multilinguisme en matière de communication. La communication doit non seulement se dérouler dans un nombre approprié de langues mais le langage utilisé doit également être simple et compréhensible par le plus grand nombre. Tel est le message qui est clairement ressorti des discussions menées lors du séminaire de novembre 2007 organisé par le CESE pour les attachés de presse.

3.1.3 Le CESE a souvent rappelé que la réalité de l'Union européenne ne se limitait pas à Bruxelles. Le CESE a lui-même appuyé par son action la notion d'engagement au niveau local. Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission de désigner dans l'ensemble de ses représentations des points de contact avec le CESE, mesure qui s'inscrit dans la droite ligne de l'addendum au protocole de coopération conclu entre les deux institutions. Cet addendum tient en effet lieu de base pour la poursuite du développement des relations de travail entre les institutions. Le CESE compte 344 membres originaires des 27 États membres de l'UE. Ces conseillers sont issus de différentes organisations nationales représentatives des trois groupes du Comité. Ces membres connaissent les réalités tant nationales que régionales et ont une perspective européenne du fait de leurs activités au sein du Comité. Il convient que les représentations de la Commission européenne et les bureaux d'information du Parlement européen tirent parti de l'atout considérable qu'ils représentent. Parmi les premiers défis qu'il serait intéressant de relever, les points de contact désignés pourraient, conjointement avec des membres du CESE, prendre des initiatives dans l'optique des festivités célébrant en mai 2008 le 50^e anniversaire du Comité.

⁽¹⁾ JO C 28 du 3.2.2006, pp. 42-46.

⁽²⁾ JO C 65 du 17.3.2006, pp. 92-93.

⁽³⁾ JO C 309 du 16.12.2006, pp. 115-119.

3.1.4 Dans ce contexte, les nombreux réseaux que l'UE a mis en place dans toute l'Europe constituent un facteur important pour communiquer l'Europe à l'échelon local. Les centres Europe Direct devraient par exemple communiquer l'Europe en ne négligeant aucune des institutions de l'UE. Le CESE est désireux de contribuer au développement des connaissances de ces réseaux, le cas échéant en leur fournissant de la documentation et des formations. Il convient que la Commission revoie le soutien financier relativement limité octroyé à ces réseaux. S'ils pouvaient compter sur davantage de ressources et une approche différenciée de la part de la Commission, les centres pourraient appuyer plus efficacement l'ambition d'agir au niveau local. La Commission et le Parlement européen devraient réfléchir à la manière d'associer à la communication de l'UE le réseau des agences européennes, présentes dans toute l'Union européenne. Enfin, l'expérience a également appris au CESE que les initiatives menées dans le domaine culturel suscitent un vif intérêt parmi les citoyens et sont un relais efficace pour promouvoir les idées européennes.

3.1.5 Les consultations que la Commission a tenues sur le Livre blanc ont confirmé que la société civile souhaitait vivement être associée aux dossiers européens. Le CESE tient à souligner les conclusions dégagées lors du séminaire des attachés de presse qu'il a organisé à Bruxelles en novembre dernier, à savoir qu'il est préconisé de miser sur les structures et les réseaux de consultation déjà en place plutôt que d'en créer de nouveaux. Le CESE, en tant qu'institution représentative de la société civile organisée dans l'Union européenne, a à cet égard un rôle très important à jouer, lequel doit être reconnu par les autres institutions de l'Union européenne.

3.1.6 Le CESE partage l'avis de la Commission qui estime que l'éducation et la formation à une citoyenneté active relèvent des États membres. Le CESE fait observer que les droits et les devoirs de tout citoyen européen figurent dans les programmes scolaires de moins de la moitié des États membres. Le forum de la jeunesse que le CESE a organisé à Dublin en octobre 2007 a confirmé que, s'ils en ont la possibilité, les citoyens participent au débat sur les questions européennes. L'éducation et l'étude de l'UE à l'école sont des éléments importants. Ce forum a préconisé une plus grande participation de la jeunesse à la prise de décisions. L'UE peut tout à fait, sans remettre en cause les identités nationales, promouvoir des activités et échanges volontaires de meilleure qualité, et ce non seulement pour les étudiants et professeurs de l'enseignement supérieur mais pour tous les groupes de la société. Le CESE recommande de prendre des initiatives concrètes dans ce domaine.

3.1.7 Le CESE accueille favorablement les initiatives telles que «Le printemps de l'Europe» et «L'Europe fait école». Le Comité invite la Commission à réfléchir aux moyens d'associer plus étroitement à ces efforts les réseaux régionaux et locaux existants. Tous les niveaux de l'enseignement devraient être concernés, y compris le primaire.

3.2 Créer une sphère publique européenne

3.2.1 La Commission souligne qu'il importe que ses politiques produisent des résultats. En effet, c'est à l'évidence le plus sûr moyen de garantir l'adhésion de l'opinion au projet européen. Cela étant, il faut impérativement communiquer sur les succès enregistrés. Les faiblesses de la communication s'agissant

de la ratification du traité de Lisbonne semblent aller à l'encontre de la création d'une sphère publique européenne. Dans sa résolution du mois de mai 2007 adressée au Conseil européen de juin 2007, le CESE appelait à reconnaître l'importance de la démocratie participative, notamment en invitant les institutions européennes à entretenir un dialogue transparent et régulier avec les organisations de la société civile et les citoyens européens.

3.2.2 Le CESE partage la même ambition que la Commission et le Parlement européen d'accroître le taux de participation aux prochaines élections européennes de 2009. Les idées avancées par la Commission, concernant notamment la fixation de priorités communes en matière de communication, peuvent y concourir. Le CESE souhaite collaborer à la définition de ces objectifs communs. L'UE doit pouvoir présenter un vrai projet de fond dans lequel les citoyens peuvent se reconnaître. Quel que soit l'objectif que nous entendons atteindre, il importe de tenir compte des aspects sociaux et de l'emploi. Le CESE occupe une position centrale pour ce qui est de ces questions. Une bonne communication doit toujours reposer sur une vision claire et précise et, en l'espèce, présenter une valeur ajoutée pour les citoyens européens. À une autre échelle, il conviendrait d'inviter les membres du CESE à participer à l'initiative de la Commission visant à créer des réseaux d'information pilotes en ligne.

3.2.3 Les médias audiovisuels sont l'outil de communication le plus efficace. Les institutions de plus grande taille, telles que la Commission et le Parlement européen, y ont accès. Il est tout à fait essentiel de veiller à l'indépendance des diffuseurs lors de la passation de marchés avec des opérateurs fournissant des services dans le cadre d'EbS ou des services en ligne proposés sur internet. La Commission est invitée, lors de l'établissement des contrats, à envisager de les ouvrir à d'autres institutions et organes de l'UE, et ce afin d'assurer une communication équilibrée. Les procédures administratives régissant l'établissement des contrats et conventions sont lourdes pour les organes consultatifs et les autres organes de l'UE. En envisageant d'ouvrir les contrats-cadres aux autres institutions, la Commission permettrait la création de synergies appropriées. Tel peut également être le cas lors de la détermination des domaines devant faire l'objet de sondages d'opinion.

3.3 Renforcer l'approche de partenariat

3.3.1 Le CESE approuve sans réserve l'approche de partenariat encouragée par la Commission européenne. Elle associe, outre les institutions de l'Union européenne, les États membres, les élus et décideurs nationaux et régionaux qui ne doivent pas pouvoir se soustraire à leur responsabilité dans les décisions prises à l'échelon communautaire. Le CESE accueille favorablement l'instauration d'un réseau des directeurs nationaux de la communication et demande d'intensifier les synergies avec les organisations de la société civile et leurs ressources en matière de communication. Le CESE dispose en parallèle d'une plateforme de ce type à travers son réseau des attachés de presse. Il ne faut pas perdre de vue que la plupart des États membres de l'UE ont créé des conseils économiques et sociaux et que les membres du CESE entretiennent des liens étroits avec l'organisation à laquelle ils appartiennent dans leur État membre. Grâce à ce réseau efficace, le CESE peut se poser en partenaire institutionnel majeur pour les autres institutions.

3.3.2 Le Comité participe pleinement aux travaux du groupe interinstitutionnel d'information (GII) où il siège actuellement en tant qu'observateur. Le CESE entend souligner l'importance d'une bonne préparation de ces réunions au niveau technique. Ce domaine doit du reste être développé. La participation du CESE se heurte à un problème pratique, à savoir que les réunions du GII sont toujours organisées à Strasbourg au même moment que les réunions du Bureau et les sessions plénières du CESE tenues elles à Bruxelles. Le CESE apprécierait que certaines réunions du GII soient déplacées afin que des responsables au plus haut niveau possible puissent y participer. Le CESE souhaiterait également être invité à participer au groupe de travail sur l'information du Conseil et espère ainsi pouvoir contribuer à la conception de la politique de communication de l'UE.

3.3.3 Bien qu'il ait par le passé encouragé l'idée de prévoir une véritable base juridique concernant la communication, le CESE prend acte de la proposition relative à un accord interinstitutionnel sur la communication entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil. Le CESE continue pour sa part à actualiser et à mettre en œuvre son plan stratégique de communication, notamment par une révision permanente de ses outils de communication et de leur utilisation, ainsi que l'étude de méthodes innovantes. Dans ses priorités de communication, le

CESE prend d'ores et déjà en considération les objectifs de communication formulés par la Commission. Le CESE préconise des objectifs clairs, ciblés, limités et qui parlent aux citoyens.

3.3.4 Le CESE est favorable aux concours financiers prévus au titre du Plan D et continue de rappeler l'importance de procédures administratives transparentes et moins lourdes qui permettent à toutes les organisations de la société civile de participer aux projets. Le CESE attend le suivi du Plan D, désigné sous le nom de «Debate Europe», annoncé par la Commission.

4. Rappel des précédentes recommandations du Comité

4.1 Le Comité rappelle les précédentes recommandations qu'il a adressées à la Commission s'agissant de la communication, notamment celles reprises dans l'annexe à son avis d'octobre 2005 sur «La période de réflexion: la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne» (CESE 1249/2005), dans son avis de décembre 2005 sur la «Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà: Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat» (CESE 1499/2005) et dans son avis de juillet 2006 sur le «Livre blanc sur une politique de communication européenne» (CESE 972/2006).

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

RECTIFICATIFS**Rectificatif à l'avis de la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» sur le thème: «Favoriser un large accès à la bibliothèque numérique européenne pour tous les publics»**

(«Journal officiel de l'Union européenne» C 162 du 25 juin 2008)

(2008/C 211/23)

Page II de couverture, dans le sommaire, et page 46, dans le titre:

au lieu de: «Avis de la section spécialisée “Transports, énergie, infrastructures, société de l'information” sur le thème: “Favoriser un large accès à la bibliothèque numérique européenne pour tous les publics”»

lire: «Avis du Comité économique et social européen sur le thème: “Favoriser un large accès à la bibliothèque numérique européenne pour tous les publics”».
