

Journal officiel

de l'Union européenne

C 218



Édition
de langue française

Communications et informations

52^e année
11 septembre 2009

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Résolutions, recommandations et avis</i>	
	AVIS	
	Comité économique et social européen	
	451^e session plénière des 25 et 26 février 2009	
2009/C 218/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Service civique européen» (avis exploratoire)	1
2009/C 218/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Coopération et transfert de connaissances entre les organismes de recherche, l'industrie et les PME — un préalable important pour l'innovation» (avis d'initiative)	8

FR

Prix:
22 EUR

(suite au verso)

III Actes préparatoires

Comité économique et social européen**451^e session plénière des 25 et 26 février 2009**

2009/C 218/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction»	15
2009/C 218/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen. Aspects réglementaires des nanomatériaux»	21
2009/C 218/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 77/91/CEE, 78/855/CEE et 82/891/CEE ainsi que la directive 2005/56/CE en ce qui concerne les obligations en matière de rapports et de documentation en cas de fusions ou de scissions»	27
2009/C 218/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE»	30
2009/C 218/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes (ISA)»	36
2009/C 218/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 87/372/CEE du Conseil concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté»	41
2009/C 218/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la conservation des ressources halieutiques par des mesures techniques»	43
2009/C 218/10	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 — Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable»	46
2009/C 218/11	Avis du Comité économique et social européen sur un Système de label écologique communautaire	50



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

451^e SESSION PLÉNIÈRE DES 25 ET 26 FÉVRIER 2009

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Service civique européen» (avis exploratoire)

(2009/C 218/01)

Dans une lettre en date du 3 juillet 2008 et dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, le ministre français des Affaires étrangères et européennes a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur le thème suivant:

«Service civique européen».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 février 2009 (rapporteur: M. JANSON; corapporteur: M. SIBIAN).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 131 voix pour, 7 voix contre et 9 abstentions.

1. Résumé et conclusions

1.1 Le CESE se félicite vivement de l'initiative de la présidence française et souhaite également faire référence à la recommandation du Conseil du 20 novembre 2008 relative à la mobilité des jeunes volontaires dans l'UE⁽¹⁾. Toutefois, sachant qu'il existe une large variété de formes de participation active des jeunes à la société, la meilleure façon d'aborder cette question serait de fonder l'initiative européenne sur les éléments suivants:

- une coordination entre activités volontaires ouvertes à tous, non rémunérées, entreprises de plein gré par la personne concernée, présentant un aspect formateur (apprentissage non formel) et une valeur ajoutée sur le plan social;
- une durée déterminée, des objectifs, un contenu, des tâches, une structure et un cadre clairs, un soutien approprié et une protection juridique et sociale;
- un contexte européen et transnational.

1.2 La participation active à la société, et notamment les échanges transnationaux, sont très bénéfiques pour l'évolution personnelle, en particulier celle des jeunes, ainsi que pour le

développement de la société civile en Europe. Pour les volontaires, il s'agit d'une possibilité unique d'apprentissage formel et non formel et d'acquisition de compétences sociales et linguistiques. Le volontariat peut également renforcer le sentiment de citoyenneté européenne chez les jeunes et fortifier leur intention de poursuivre leur engagement plus tard. L'inclusion dans les différents systèmes d'autres classes d'âge, telles les personnes âgées, peut leur permettre de mettre leur expérience de vie à profit. Cela a une influence positive sur leur santé et leur qualité de vie. Lorsque des personnes de différents groupes d'âge agissent ensemble dans le cadre d'activités de volontariat, c'est la compréhension entre générations qui y gagne.

1.3 Le CESE estime que l'Union européenne devrait fixer des objectifs ambitieux visant à renforcer la participation des citoyens à la société civile. Une première étape consisterait à suivre les recommandations formulées par le CESE dans son précédent avis⁽²⁾.

1.4 Le CESE apprécierait donc que les États membres lancent une coopération entre les organisateurs d'activités volontaires, qui serait à même d'ajouter une dimension transnationale aux formes existantes de volontariat.

⁽¹⁾ 14825/08, JEUN 101.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur «Les activités volontaires: leur rôle dans la société européenne et leur impact»; rapporteuse: M^{me} KOLLER (JO C 325 du 30 décembre 2006).

1.5 L'UE pourrait promouvoir une initiative citoyenne européenne⁽¹⁾ qui allie des politiques et des actions en faveur des programmes d'échange allant au-delà de l'intérêt porté actuellement aux jeunes. La contribution à l'intégration européenne pourrait en constituer un des objectifs. Le Comité considère qu'il serait naturel que l'Union européenne consacre davantage de ressources financières à ce type de programmes, ce qui devrait permettre, dans un premier temps, de doubler le taux actuel de participation des jeunes aux échanges et d'accroître significativement celui des personnes appartenant à d'autres classes d'âge.

1.6 Le CESE estime qu'il est nécessaire de cibler davantage les personnes défavorisées et en particulier, les jeunes dont les possibilités sont réduites.

1.7 Afin d'assurer une meilleure coordination entre les programmes nationaux et communautaires existants, il serait essentiel de réduire les obstacles techniques et les problèmes liés à l'assurance-maladie ou l'assurance-accident. Dans cette optique, l'Union européenne pourrait réfléchir à la création d'un label pour les programmes d'échange qui répondent aux normes de qualité communautaires. La qualité des activités volontaires, quelle que soit leur forme, revêt une grande importance et doit être garantie par des moyens appropriés.

1.8 Le CESE estime qu'il est essentiel de promouvoir une dimension «pays tiers» qui contribuerait aux travaux de l'UE en vue de la réalisation des objectifs du millénaire et de la mise en œuvre de la politique européenne de développement et d'aide humanitaire.

1.9 L'UE doit évaluer ce domaine en lançant et en soutenant des initiatives de recherche, ainsi qu'en développant les aspects statistiques.

1.10 Il convient également de résoudre les questions liées aux assurances ainsi qu'à la santé et la sécurité au travail. Durant leur mission, les volontaires devraient bénéficier d'une protection sociale adéquate, mais cela s'avère difficile lorsque les dispositions relatives à la sécurité sociale des volontaires transnationaux diffèrent d'un pays à l'autre. Le CESE encourage donc la Commission à promouvoir une approche commune en la matière et invite les États membres et les institutions concernées à trouver une solution à ces problèmes importants.

1.11 Le CESE estime que ce sujet mérite un suivi, par exemple sous la forme d'une conférence, à laquelle devraient participer tous les services nationaux concernés, la Commission européenne et les organisations non gouvernementales œuvrant soit dans le domaine du travail des jeunes, soit dans celui du service volontaire, dans le but de promouvoir le développement d'un cadre pour l'initiative citoyenne européenne.

(1) Afin d'éviter tout malentendu lié au fait que le concept de «service civique» recouvre des réalités diverses dans les différents États membres, le CESE utilise dans l'avis en question le concept «d'initiative citoyenne».

2. Points de départ

2.1 Le CESE se félicite vivement de l'initiative de la présidence française de demander au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur le thème du service civique européen.

2.2 Néanmoins, compte tenu de la grande variété de systèmes existants en matière de participation active des jeunes à la société, qu'il s'agisse de service civique, de service volontaire ou d'autres formes de participation, une initiative européenne doit disposer d'un cadre et d'une définition clairs. Le CESE estime que la meilleure façon d'aborder cette question au niveau communautaire est d'aller au-delà d'un service civique traditionnel et de fonder l'initiative européenne sur les éléments suivants:

- un service volontaire et ouvert à tous, non rémunéré, entrepris de plein gré par la personne concernée, présentant un aspect formateur (apprentissage non formel) et une valeur ajoutée sur le plan social;
- une durée déterminée, des objectifs, un contenu, des tâches, une structure et un cadre clairs, un soutien approprié et une protection juridique et sociale;
- un contexte européen et transnational.

2.3 Cette initiative pourrait porter le nom d'«initiative citoyenne européenne» et inclure une large variété de traditions et de pratiques en matière d'activités volontaires, y compris des services civiques dans les différents États membres.

2.4 Le traité établissant la Communauté économique européenne contenait déjà des dispositions en matière d'échange de jeunes travailleurs dans le but de promouvoir et de renforcer la solidarité entre les peuples d'Europe.

2.5 Dans un précédent avis sur les activités volontaires⁽²⁾, le CESE a formulé plusieurs recommandations, notamment les suivantes:

- proclamer une Année des volontaires et publier un livre blanc sur les activités volontaires et la citoyenneté active en Europe;
- inciter les gouvernements des États membres à mettre sur pied une politique nationale relative aux activités volontaires;
- encourager les États membres à œuvrer à l'élaboration d'une législation cadre consacrant le droit à l'exercice d'activités volontaires indépendamment du statut juridique ou social de l'intéressé;
- prendre en compte la nécessité de disposer, au niveau européen, de données fiables et comparables dans ce domaine;

(2) Avis du CESE sur «Les activités volontaires: leur rôle dans la société européenne et leur impact»; rapporteuse: M^{me} KOLLER (JO C 325 du 30 décembre 2006).

— s'assurer que le système de financement, les politiques et les programmes de l'Union européenne encouragent plus fortement les activités volontaires; dans cette optique, il est notamment nécessaire qu'existe une infrastructure paneuropéenne de soutien à ces activités;

— faire en sorte que les programmes européens en la matière soient rendus accessibles à toutes les catégories de la population.

2.6 Le CESE estime que même si des progrès ont été enregistrés, plusieurs recommandations et propositions n'ont toujours pas abouti à des résultats concrets. Par le présent avis, le Comité insiste de nouveau sur la nécessité de mettre en œuvre les recommandations formulées dans son précédent avis et d'accroître l'ambition relative à une forme spécifique de volontariat, à savoir le service volontaire.

2.7 Le CESE est convaincu de la nécessité d'impliquer davantage la société civile dans l'intégration européenne. Une initiative citoyenne européenne ambitieuse, accessible à tous les groupes d'âge, pourrait contribuer à combler le manque de confiance entre les citoyens ordinaires et l'Union européenne. La promotion de la citoyenneté active sert les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'égalité entre les femmes et les hommes et de non-discrimination sur lesquels repose l'Union européenne.

2.8 Le CESE souligne qu'il est nécessaire, d'une part, d'accroître la participation active à la société de toutes les catégories de citoyens, mais surtout des jeunes et/ou des personnes défavorisées, pour renforcer leur sens de la citoyenneté et, de la solidarité et d'autre part, d'améliorer la coopération entre les États membres, la Commission européenne et le CESE en matière de services civiques.

2.9 Dans le traité actuel, la base juridique des politiques de la jeunesse et des activités citoyennes correspond aux articles 149 et 151 qui excluent toute harmonisation des lois mais offrent à l'UE des possibilités de stimuler la coopération entre les États membres et de promouvoir les échanges de jeunes. Le traité de Lisbonne élargit dans une certaine mesure la portée des politiques de la jeunesse, en y ajoutant la participation des jeunes à la vie démocratique en Europe.

2.10 Après son entrée en vigueur, le traité de Lisbonne établira un cadre pour les contributions communes des jeunes Européens aux opérations d'aide humanitaire de l'Union dans le cadre d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire.

2.11 À l'heure actuelle, les activités volontaires sont gérées principalement par le biais de la méthode ouverte de coordination dans le cadre politique communautaire pour la jeunesse qui s'articule autour de trois thèmes prioritaires:

— encourager la participation des jeunes à l'exercice de la citoyenneté active et à la société civile;

— promouvoir les activités volontaires parmi les jeunes;

— améliorer l'information fournie aux jeunes et les services d'information existants mis à leur disposition et visant à promouvoir les activités volontaires parmi les jeunes, à favoriser une meilleure compréhension et connaissance de la jeunesse.

2.12 Il existe plusieurs raisons de se pencher sur l'accroissement de la participation active à la société en Europe. L'Europe, plus que tout autre continent, est responsable de la réalisation des objectifs du millénaire. L'UE est l'un des premiers bailleurs de fonds mondiaux, puisqu'elle assure plus de la moitié de l'aide officielle au développement. Le fait d'associer les citoyens européens à la résolution des plus grands défis mondiaux contribuerait non seulement à leur développement personnel mais aussi à une meilleure compréhension mutuelle et à la création des réseaux nécessaires dans un monde global.

2.13 Les services civils nationaux ont parfois fait office d'alternative au service militaire. Avec la suppression progressive du service militaire obligatoire et la professionnalisation de plus en plus importante des armées des États membres, le service civil devient moins fréquent. D'un autre côté, le développement des services volontaires des jeunes pourrait représenter une alternative intéressante pour impliquer les jeunes dans la société même si le service militaire et le service civil se font plus rares.

2.14 Le volontariat et les autres initiatives de la société civique attirent de plus en plus l'attention. En 2004, à l'invitation de la présidence italienne, les représentants des États membres de l'UE, des pays en voie d'adhésion et de la Commission européenne se sont rencontrés à Rome pour la première conférence sur le service civique et les jeunes. Dans ses conclusions, la présidence italienne de la conférence a préconisé, entre autres:

— un échange systématique et régulier d'informations et de bonnes pratiques, et une plus grande synergie entre les services civiques et la politique de la jeunesse;

— une participation accrue des jeunes aux services civiques, afin de renforcer leur citoyenneté et leur sens de la solidarité;

— une coopération renforcée entre les États membres, les pays candidats et la Commission européenne dans le domaine des services civiques pour les jeunes;

3. Programmes d'échanges actuels

3.1 Europe

3.1.1 Le service volontaire européen (SVE) fait partie du programme «Jeunesse en action». Des volontaires âgés de 18 à 30 ans partent à l'étranger pour une durée allant de deux à douze mois. Ils ont la possibilité de bénéficier d'une formation spécifique et leur expérience d'apprentissage est officiellement reconnue grâce au Youthpass («passeport jeunesse»). Entre 1996 et 2006, 30 000 personnes ont participé au service volontaire européen.

3.1.2 Depuis 2009, des seniors ont été associés à des formules institutionnalisées de volontariat européen, dans le cadre du programme Gruntvig. Même si, dans un premier temps, ces échanges ne se dérouleront pas à grande échelle, il est intéressant de noter que la Commission européenne est en quête de formes de soutien à des activités bénévoles réalisées par des groupes d'âge variés. Les actions mises en œuvre au titre du programme «L'Europe pour les citoyens», de la Commission européenne, ouvrent également des possibilités réelles pour échanger des volontaires de pays et de classes d'âge différents.

3.1.3 Des milliers d'organisations actives dans les pays de l'UE mènent depuis de nombreuses années une coopération bilatérale dont les échanges de volontaires constituent un élément important. Comme elle se présente sous une forme décentralisée, les données concernant l'ampleur du phénomène ne sont pas accessibles. Même en ne prenant en considération que les opérations de ce type effectuées uniquement dans le cadre de structures mondiales, il n'en reste pas moins qu'un nombre considérable d'Européens, en particulier les jeunes, participent à ces programmes.

3.1.4 Le SVE est régi par un certain nombre de valeurs essentielles et de normes de qualité qui sont définies dans la Charte du service volontaire européen. Pour que ces dernières soient protégées et préservées, les organisations qui souhaitent envoyer ou accueillir des volontaires ou coordonner un projet du SVE doivent d'abord être accréditées.

3.1.5 Le programme européen Erasmus a enregistré un grand succès, en augmentant la mobilité des étudiants universitaires et en favorisant la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur. Près de 90 % des universités européennes participent au programme Erasmus et 1,9 million d'étudiants en ont bénéficié depuis son lancement en 1987. Le programme vise à élargir encore plus ses actions de mobilité à l'avenir, l'objectif fixé étant de 3 millions d'étudiants Erasmus d'ici 2012.

3.1.6 Le programme Leonardo da Vinci favorise la mobilité des personnes qui suivent une éducation ou une formation professionnelle initiale, la mobilité des salariés et des travailleurs indépendants et la mobilité des spécialistes de la formation professionnelle.

3.2 États membres

3.2.1 Le CESE reconnaît l'existence de différentes formes et traditions du service civique et d'autres formes d'activités volontaires dans les États membres, axés sur la citoyenneté active, la solidarité et le développement social, et souligne le rôle et les contributions des organisations non gouvernementales qui œuvrent dans le domaine de la jeunesse ou du service volontaire. Le Comité est aussi conscient du fait que peu d'informations sont disponibles concernant les programmes de services civiques et de volontariat existant dans les États membres.

3.2.2 Dans certains États membres, tels que l'Allemagne, l'Italie et la France, différentes formes de service civique (obligatoire ou volontaire) pour les jeunes existent déjà. D'autres pays sont en train de les créer ou en envisagent déjà la mise en place.

4. Une initiative citoyenne européenne

4.1 Initiatives politiques actuelles

Le Comité accueille favorablement la recommandation du Conseil destinée à promouvoir la mobilité des jeunes volontaires en Europe. Le CESE se félicite également de la résolution du Parlement européen, adoptée le 22 avril 2008, concernant le rôle du volontariat dans le renforcement de la cohésion économique et sociale qui met en lumière la nécessité de mobiliser des ressources pour les activités volontaires et d'ouvrir les programmes à d'autres groupes que les jeunes.

Le CESE se félicite également que la Commission ait lancé un appel à la mise en œuvre de mesures préparatoires du projet Amicus visant à promouvoir le caractère transfrontalier du placement des jeunes dans les services civiques et les activités volontaires, à favoriser le développement d'un cadre européen et à permettre de mener à bien une phase de test et d'évaluation.

4.1.1 Le CESE souhaiterait donc que des États membres possédant des intérêts et des traditions ancrées dans ce domaine entament une coopération qui ajouterait une dimension transnationale aux formes existantes de service civique ou civil.

4.1.2 Le CESE convient que le manque d'actions coordonnées entre les différents systèmes nationaux et l'insuffisance des informations disponibles limitent les possibilités offertes par le SVE, ce qui est inquiétant. Le Comité se réjouit de la volonté exprimée de parvenir à une plus grande notoriété du SVE, comparable à celle du programme Erasmus.

4.2 Quels devraient être les objectifs?

4.2.1 Le CESE estime que l'Union européenne devrait fixer des objectifs ambitieux visant à renforcer la participation des citoyens à la société civile. Une première étape consisterait à suivre les recommandations formulées par le CESE dans son précédent avis (voir paragraphe 2.5).

4.2.2 L'UE devrait promouvoir une initiative citoyenne européenne qui allie des politiques et des actions en faveur des programmes d'échange allant au-delà de l'intérêt porté actuellement aux jeunes et ayant pour objectif d'introduire une composante européenne renforcée: le service devrait idéalement être effectué dans un autre pays que celui du participant. Le Comité estime que l'Union européenne devrait consacrer davantage de ressources financières à ce type de programmes.

4.2.3 Dans un premier temps, l'objectif devrait consister à doubler le taux actuel de participation aux échanges de jeunes volontaires. Cela devrait être possible, étant donné que plus de 100 000 étudiants participent actuellement au programme Erasmus, alors que seule une très faible proportion de jeunes Européens prend part aux autres programmes d'échanges de jeunes qui existent en Europe. L'ambition à long terme pourrait consister à atteindre le même taux de participation à ces programmes que celui du programme Erasmus.

4.2.4 Le CESE estime qu'il est nécessaire de cibler davantage les jeunes défavorisés, à savoir ceux qui tireraient le plus grand bénéfice de la participation à la société civile, mais qui souvent ne possèdent pas les capacités matérielles ni le niveau de qualification requis.

4.2.5 Une telle initiative devrait également inclure d'autres groupes que les jeunes. L'Europe vieillit, mais les personnes âgées sont plus dynamiques qu'avant et souhaitent également jouer un rôle plus visible dans la société. Le fait d'inclure d'autres groupes, tels que les retraités, dans le système contribuerait au concept du «vieillessement actif», ainsi qu'au rapprochement de nouveaux groupes de population des différents pays. Les activités volontaires permettraient aux citoyens âgés de participer à la vie sociale, de faire bénéficier de leur expérience personnelle et de se sentir utiles. Ce serait également profitable à leur état de santé et à leur qualité de vie. Par ailleurs, le volontariat peut favoriser la compréhension entre les générations, en permettant à des jeunes et des personnes âgées d'œuvrer ensemble sur un projet, d'échanger leurs expériences et de se soutenir.

4.2.6 Il est important d'assurer une meilleure coordination entre les programmes nationaux et communautaires existants. L'on réduirait ainsi les obstacles techniques, tels qu'une reconnaissance mutuelle insuffisante de l'expérience de service civique et des qualifications des jeunes ou bien les problèmes liés à la couverture contre la maladie ou les accidents. Dans cette optique, l'Union européenne devrait définir un label pour les programmes d'échange qui répondent aux normes de qualité communautaires.

4.2.7 Aujourd'hui, la promotion du développement de programmes et la garantie de normes de qualité nécessite une aide importante de la part des États. Mais aucun État ne couvre tous les frais liés à des projets de volontariat. Surtout lorsqu'il s'agit d'activités transnationales, l'on fait souvent appel, en supplément, à des sources de financement privées. Afin de stimuler les échanges et mettre en place une initiative citoyenne européenne, l'UE devrait donc augmenter sensiblement le budget communautaire consacré aux activités volontaires, et notamment aux échanges, afin de couvrir par exemple les frais de coordination, les mesures d'incitation et les subventions croisées entre différents pays. Le CESE encourage également les États membres à accroître le financement de ces activités.

4.2.8 Le Comité estime qu'il est essentiel de promouvoir une dimension «pays tiers» qui permettrait aux volontaires d'effectuer

leur service à l'étranger en contribuant aux travaux de l'UE en vue de la réalisation des objectifs du millénaire et de la mise en œuvre de la politique européenne de développement et d'aide humanitaire. Une initiative visant à promouvoir un cadre plus large et un nombre plus élevé des échanges devrait également être coordonnée avec le Corps volontaire européen d'aide humanitaire dont le traité de Lisbonne prévoit la création. Ce Corps volontaire devrait aussi, à long terme, inclure d'autres groupes que les jeunes. Dans ce contexte, il est important de s'assurer que la politique de l'UE en matière de visas ne crée pas d'obstacles inutiles à ce type d'échanges.

4.2.9 Enfin, l'UE doit également mettre en lumière et évaluer ce domaine en soutenant des initiatives de recherche, ainsi qu'en développant les aspects statistiques. La coopération entre les services civiques existants doit être davantage étudiée, suivie et contrôlée dans le cadre institutionnel approprié.

4.3 Avantages et défis

4.3.1 L'initiative citoyenne européenne contribuerait à soutenir des valeurs aussi bien européennes qu'universelles telles que la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'État de droit. Un tel service devrait en outre viser le développement de compétences sociales et linguistiques et l'établissement de contacts, l'acquisition et la transmission d'expériences, ainsi que favoriser la construction et le bon fonctionnement de l'Union européenne. Le désir d'acquérir des connaissances ou une meilleure compréhension de soi et de ses propres capacités est la raison qui guide souvent l'engagement des jeunes dans les activités volontaires et qui contribue à relever les défis de la société de la connaissance.

4.3.2 Si l'on veut renforcer la dimension européenne de la citoyenneté, il reste, selon le CESE, une marge de progrès considérable en matière de coopération transnationale et d'échanges de volontaires dans toute une série de domaines (inclusion sociale, besoins humains, enfance et jeunesse, sports, information, protection du patrimoine, arts et culture, environnement, protection civile, etc.).

4.3.3 Le CESE estime que l'initiative citoyenne européenne pourrait également renforcer la coopération entre les États membres, les pays candidats et les pays couverts par l'instrument européen de partenariat et de voisinage (IEPV) en termes de citoyenneté active et de solidarité.

4.3.4 Les volontaires peuvent acquérir des expériences et des connaissances non formelles importantes et recherchées sur le marché du travail et se constituer un réseau de contacts. Ils peuvent également assimiler des compétences clés et des connaissances en matière de relations publiques, de communication, d'expression, de compétences sociales, de management, de formation professionnelle, etc. Les activités volontaires peuvent donc représenter une part importante du curriculum vitae et de la carrière de ces personnes. Toutefois, il convient de s'assurer que les activités volontaires effectuées par les jeunes et leur apprentissage non formel soient reconnus.

4.3.5 Il existe aussi des défis. L'un d'entre eux est l'absence de statut juridique des volontaires. Les réglementations nationales définissent le statut des volontaires et des organisations bénévoles dans le pays et, dans une moindre mesure, à l'étranger. Il n'existe pas de cadres législatifs nationaux offrant aux volontaires du service civique européen, par exemple, un statut juridique similaire.

4.3.6 Il convient également de résoudre les questions liées aux assurances ainsi qu'à la santé et la sécurité au travail. Durant leur mission, les volontaires devraient bénéficier d'une protection sociale adéquate, mais cela s'avère difficile lorsque les dispositions relatives à la sécurité sociale des volontaires transnationaux diffèrent d'un pays à l'autre. Le CESE encourage donc la Commission à promouvoir une approche commune en la matière et invite les États membres et les institutions concernées à trouver une solution à ces problèmes importants.

4.3.7 Tous les efforts possibles doivent être déployés pour éviter tout conflit potentiel quant à la définition de ce qu'est un emploi rémunéré et de ce qu'est le service volontaire. C'est pourquoi il convient de définir clairement, le cas échéant, les différences entre les employés et les volontaires ainsi que les responsabilités de ces derniers. Les activités volontaires ne sont pas destinées à remplacer l'emploi. La coopération avec les partenaires sociaux revêt dès lors toute son importance.

5. Le rôle du CESE et de la société civile organisée

5.1 La société civile organisée est le principal secteur pour les activités volontaires. Une multitude d'organisations de la société civile participent déjà au service volontaire européen et à d'autres programmes européens. Les organisations bénévoles devraient en outre continuer à jouer un rôle essentiel dans le cadre d'un programme d'échanges plus vaste.

5.2 Il est vrai que les organisations bénévoles et sans but lucratif deviennent souvent prestataires de différents services

sociaux en Europe. Dans le même temps, la participation à des mouvements populaires est souvent en déclin. Dans ce contexte, une initiative citoyenne européenne pourrait contribuer à la fois à augmenter l'adhésion des citoyens à la société civile organisée et à améliorer les possibilités de développement autonome offertes aux organisations. Une révision et un examen du rôle et de la position des organisations sans but lucratif dans la société peuvent initier un changement au niveau des contributions concrètes de ces organisations et sensibiliser davantage l'opinion publique à la valeur ajoutée qu'elles apportent à la société.

5.3 L'initiative citoyenne européenne peut également contribuer à rendre la société civile plus forte et plus dynamique, ce qui serait aussi bénéfique pour le capital social en termes de confiance, de moindre corruption et de participation à des associations bénévoles.

5.4 Le problème de l'accréditation des organisations et la question de la qualité de l'échange affectent souvent les organisations de la société civile. Le CESE entend encourager la société civile organisée dans les États membres et au niveau européen à collaborer afin de rechercher des principes communs en matière d'accréditation et en vue d'élaborer davantage de critères communs de qualité. Les administrations publiques compétentes pourraient participer à cette coopération lorsque cela s'avère approprié.

5.5 Le CESE estime que ce sujet mérite un suivi, par exemple sous la forme d'une conférence, à laquelle devraient participer tous les services nationaux concernés, la Commission européenne et les organisations non gouvernementales œuvrant soit dans le domaine du travail des jeunes, soit dans celui du service volontaire, dans le but de promouvoir le développement d'un cadre pour l'initiative citoyenne européenne.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

Paragraphe 2.11

«À l'heure actuelle, les activités volontaires des jeunes ~~sont gérées principalement par le biais~~ constituent une priorité de la méthode ouverte de coordination dans le cadre politique communautaire pour la jeunesse qui s'articule autour de trois thèmes prioritaires:

- encourager la participation des jeunes à l'exercice de la citoyenneté active et à la société civile;
- promouvoir les activités volontaires parmi les jeunes;
- améliorer l'information fournie aux jeunes et les services d'information existants mis à leur disposition et visant à promouvoir les activités volontaires parmi les jeunes, à favoriser une meilleure compréhension et connaissance de la jeunesse.»

Résultat du vote

Voix pour: 49 Voix contre: 69 Abstentions: 19

Paragraphe 4.3.7

«Tous les efforts possibles doivent être déployés pour éviter tout conflit potentiel quant à la définition de ce qu'est un emploi rémunéré et de ce qu'est le service volontaire. C'est pourquoi il convient de définir clairement, le cas échéant, les différences entre les employés et les volontaires ainsi que les responsabilités de ces derniers. Les activités volontaires ne sont pas destinées à remplacer l'emploi. La coopération ~~avec~~ entre les organisations représentant les volontaires et les partenaires sociaux revêt dès lors toute son importance.»

Résultat du vote

Voix pour: 48 Voix contre: 77 Abstention: 23

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Coopération et transfert de connaissances entre les organismes de recherche, l'industrie et les PME — un préalable important pour l'innovation» (avis d'initiative)

(2009/C 218/02)

Le 10 juillet 2008, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 paragraphe 2 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème

«Coopération et transfert de connaissances entre les organismes de recherche, l'industrie et les PME — un préalable important pour l'innovation».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 février 2009 (rapporteur: M. WOLF).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 26 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 158 voix pour et 1 abstention.

1. Résumé et recommandations

1.1 Le présent avis vise à améliorer la coopération et le transfert de connaissances entre les organismes de recherche (*Research Performing Organisations*), l'industrie et les PME, car cette coopération joue un rôle déterminant pour le développement de produits et procédés innovants à partir des résultats de la recherche scientifique.

1.2 Le Comité recommande d'informer systématiquement les collaborateurs de l'industrie et des PME sur les trésors que recèlent les universités et organismes de recherche de l'Union en matière de connaissances et de technologie et de leur indiquer comment nouer les contacts adéquats pour y avoir accès. Dès lors, le Comité préconise que la Commission s'efforce de mettre en place un système de recherche paneuropéen (sur Internet) intégrant et complétant les systèmes d'information existants, afin de mieux répondre que ce n'était le cas jusqu'ici aux besoins spécifiques d'information en la matière.

1.3 Le Comité soutient les efforts en faveur d'un libre accès aux publications scientifiques sur internet. Néanmoins, cette liberté d'accès s'accompagnera en règle générale d'une augmentation des coûts pour les pouvoirs publics. C'est pourquoi il faudrait veiller à l'adoption de réglementations basées sur la réciprocité, tant entre les États membres de l'Union que vis-à-vis des pays tiers. Ce faisant, il n'est pas question de limiter les organismes de recherche et leurs scientifiques dans le choix de la revue ou du forum de publication qu'ils estiment le mieux à même d'assurer une diffusion et une reconnaissance internationales de leurs résultats.

1.4 Le Comité recommande de poursuivre les réflexions sur un libre accès aux données issues de la recherche, en fixant toutefois des limites à ce procédé. Ainsi, cela ne doit pas impliquer un accès ouvert prématuré à chaque donnée intervenant

dans le processus de recherche, y compris aux données dites brutes. Le Comité recommande à la Commission d'adopter une approche prudente et progressive et d'y impliquer les chercheurs concernés.

1.5 Au vu de la diversité des cultures de travail dans les organismes de recherche et dans les entreprises, le Comité préconise d'assurer un juste équilibre des intérêts en présence. En l'occurrence, l'opposition entre la publication précoce des résultats et la nécessité du secret, ainsi que les droits de propriété intellectuelle - y compris les brevets - se trouvent au cœur des tensions entre recherche et industrie.

1.6 Aussi le Comité se félicite-t-il que la Commission ait entre-temps expliqué ne pas vouloir s'immiscer, avec sa recommandation sur la gestion de la propriété intellectuelle, dans la libre conception des contrats entre les partenaires de la coopération, même dans le cas de la recherche sous contrat. Les recommandations de la Commission doivent apporter une aide, mais en aucun cas devenir un carcan.

1.7 Le Comité réitère ses recommandations en faveur de l'instauration d'un brevet communautaire assorti, pour les inventeurs, d'un délai préalable à la publication (*grace period*), adéquat et ne portant pas préjudice aux innovations.

1.8 Dans le cas du développement d'infrastructures de recherche telles par exemple que des accélérateurs, des sources de rayonnement, des satellites, des équipements astronomiques terrestres ou des installations de fusion, les organismes de recherche ne sont pas en premier lieu des fournisseurs de nouvelles connaissances, mais des commanditaires et des clients. Le Comité recommande d'examiner les expériences acquises jusqu'ici quant à l'application des législations existantes de

l'Union et des États membres en matière d'aides d'État, de budget, d'adjudication et de concurrence, pour vérifier si elles servent bien les objectifs de conservation et d'exploitation maximales des compétences et connaissances spécifiques acquises par l'industrie lors de tels marchés, en vue d'en faire bénéficier la compétitivité européenne et les nouveaux marchés correspondants, ou s'il conviendrait de développer de nouvelles stratégies de politique industrielle dans ce domaine.

2. Introduction

2.1 Le Comité a adopté de nombreux avis ⁽¹⁾ portant sur des questions de politique de recherche. Dans ce contexte, il a plus particulièrement attiré l'attention sur l'importance fondamentale d'un niveau suffisant en matière de recherche et de développement pour atteindre les objectifs de Lisbonne et de Barcelone.

2.2 Un aspect particulièrement important de ces recommandations a trait à la coopération entre les organismes de recherche, y compris les universités (*Public Research Organisations (PRO)* ou *Research Performing Organisations*), l'industrie et les PME et la nécessité d'un transfert de connaissances dans le but de développer des processus innovants et des produits commercialisables. Le présent avis examine cet aspect plus en détail et se concentre sur les thèmes indiqués aux chapitres 3 à 5 (a) publications et informations, (b) coopération dans le domaine du développement de produits et de procédés commercialisables et (c) coopération dans le domaine du développement d'infrastructures de recherche ⁽²⁾.

2.3 Ces thèmes touchent à l'équilibre – mais aussi à l'opposition – entre coopération et concurrence. Ainsi, si une coopération s'avère nécessaire pour conserver et renforcer la compétitivité des entreprises européennes par rapport aux pays tiers, il n'est cependant pas question de fausser les conditions de concurrence entre les entreprises européennes, régies par les règles relatives aux aides d'État qui garantissent un marché unique équitable (législation communautaire en matière d'aides d'État).

2.4 Les tensions ainsi engendrées apparaissent en filigrane dans les questions et recommandations traitées plus loin, particulièrement celles qui concernent les droits de propriété intellectuelle et les problèmes correspondants en matière de libre divulgation d'informations.

2.5 Le thème de la coopération a également été abordé par la Commission et par le Conseil. Cela a notamment abouti à la recommandation de la Commission ⁽³⁾ sur la gestion de la propriété intellectuelle dans les activités de transfert de connaissances et à l'adoption d'un code de bonne pratique pour les établissements d'enseignement supérieur et les autres organismes de recherche. Leur objectif est d'inciter les États membres et les

organismes de recherche à adopter une démarche plus uniforme. Toutefois, ces recommandations, bien que comportant des objectifs et des propositions extrêmement pertinentes, avaient justement soulevé de nouvelles questions et donné lieu à de sérieuses réserves de la part des organismes impliqués en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle pour la recherche coopérative et la recherche sous contrat. Le présent avis prend notamment en compte ces questions et les réponses qui y ont entre-temps été apportées par la Commission.

3. Communication d'activités de recherche et de résultats

3.1 **Publications scientifiques.** Traditionnellement, les résultats scientifiques sont publiés dans des revues imprimées spécialisées après une évaluation rigoureuse par les pairs («*Peer Review*»), parfois même auparavant déjà par les organismes de recherche sous forme de prépublications ou de rapports techniques, entre autres. Ils sont en outre divulgués lors de congrès et paraissent dans leurs actes finaux.

3.1.1 **Une nouvelle dimension: Internet.** Avec Internet s'ouvre une nouvelle dimension de la communication et de la transmission de connaissances. Ainsi, les maisons d'édition font paraître maintenant la plupart de leurs revues scientifiques, également sous forme électronique sur Internet.

3.1.2 **Bibliothèques et coûts.** L'accès aux publications imprimées comme aux publications électroniques se fait largement par l'intermédiaire des bibliothèques des universités et des organismes de recherche. Néanmoins, ces universités et organismes de recherche doivent être financièrement à même de prendre en charge les frais afférents (pour les publications et les abonnements), ce qui peut poser un sérieux problème ⁽⁴⁾.

3.1.3 **Libre accès aux publications scientifiques.** Alors que l'accès aux publications scientifiques sur Internet engendre habituellement des coûts assumés jusqu'ici directement par les bibliothèques, leur *alma mater* ou par les utilisateurs, il est depuis longtemps question de permettre un accès gratuit pour tous: le «*Free Open Access*» ou accès ouvert ⁽⁵⁾. Dans cette optique, l'on examine divers modèles commerciaux et modes de paiement qui ont déjà, dans certains cas, débouché sur des accords concrets. Le Comité soutient les efforts entrepris dans ce sens. Cependant, ces accords ne signifient pas tous un coût zéro pour les pouvoirs publics. Le Comité recommande dès lors que les États membres adoptent entre eux comme vis-à-vis des pays tiers une démarche fondée sur la réciprocité.

3.1.3.1 **Une liberté de choix sans entraves.** Ce faisant, il n'est pas question de limiter les organismes de recherche ni leurs scientifiques dans le choix de la revue ou du forum de publication qu'ils estiment le mieux à même d'assurer une diffusion et une reconnaissance internationales de leurs résultats.

⁽⁴⁾ URL: http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/scientific-publication-study_en.pdf

⁽⁵⁾ *Open Access. Opportunities and Challenges – a Handbook*. Publication de la Commission européenne et de la Commission allemande pour l'apog; UNESCO, 2008.

⁽¹⁾ Voir chapitre 6.

⁽²⁾ INT/450, CESE 40/2009 (pas encore publié au JO).

⁽³⁾ C(2008) 1329 du 10 avril 2008.

3.1.4 Accès ouvert aux données issues de la recherche. En outre, des modèles⁽¹⁾ ont été développés pour rendre possible un accès ouvert généralisé – c'est-à-dire allant au-delà des échanges volontaires de données qui existent déjà dans le cadre d'une coopération entre partenaires – sur Internet, non seulement aux publications scientifiques mais aussi aux données qui en sont à la base. Une telle démarche suscite cependant des questions qui ont trait aux aspects organisationnel, technique et juridique (par exemple la protection de la propriété intellectuelle et des données), à la garantie de qualité et à la motivation, et qui appellent souvent des réponses spécifiques en fonction de la discipline scientifique considérée. Le Comité estime donc justifié de poursuivre ces réflexions, en fixant toutefois des limites à ce procédé. Il recommande à la Commission d'adopter ici une approche particulièrement prudente et d'y impliquer les chercheurs directement concernés.

3.1.5 Droit à la confidentialité. Le Comité affirme qu'il ne faut pas entendre par «accès ouvert» un accès prématuré à chaque donnée intervenant dans le processus de recherche, y compris aux données dites brutes. Avant d'autoriser la publication éventuelle des données, les chercheurs doivent corriger les erreurs de mesure et autres, remédier aux problèmes d'interprétation etc., en évaluer la portée et les traiter dans le processus interne et confidentiel de formation d'opinion. Le non-respect de cette procédure pourrait empiéter sur les droits des chercheurs et s'avérer préjudiciable au fondement même du travail scientifique et de la protection des données, plus particulièrement encore aux normes de qualité et aux exigences en matière de priorités pour les publications scientifiques.

3.2 Information aux entreprises et aux PME. De nombreuses entreprises et PME intéressées par les nouveaux développements ne sont pas suffisamment informées des trésors que recèlent les universités et les organismes de recherche de l'UE en matière de connaissances et de technologie, ni sur la manière de nouer des contacts permettant d'ébaucher des coopérations éventuelles. Au-delà des instruments mentionnés ci-dessus, il existe dès lors un besoin d'information en dehors du cercle restreint des experts

3.2.1 Publications de vulgarisation. Il existe certes des publications compréhensibles par tous (ouvrages dits «grand public») consacrées à des sujets scientifiques et techniques. De plus, la Commission s'est aussi davantage engagée ces dernières années, avec succès, en faveur de la diffusion des résultats scientifiques et techniques des programmes de recherche qu'elle soutient, par exemple avec l'excellente revue «**research*eu**»⁽²⁾ ou le portail internet **CORDIS**⁽³⁾. De même, de plus en plus d'universités et d'organismes de recherche commencent à

présenter leurs activités et les résultats de leurs recherches sur Internet⁽⁴⁾, dans la perspective du transfert de connaissances et d'une possible coopération.

3.2.2 Bureaux de transfert de connaissances. En outre, nombre d'organismes de recherche disposent depuis longtemps déjà de bureaux de transfert de connaissances propres – et très utiles – dotés de personnel spécialement formé à cet effet (responsables⁽⁵⁾ chargés du transfert de connaissances)⁽⁶⁾. Cependant, ces bureaux sont surtout actifs soit au plan régional, soit en liaison avec un organisme donné, de sorte que leur utilisation s'avère fort fastidieuse pour le chercheur qui travaille au niveau européen.

3.2.3 Organismes de soutien et conseillers. Pour répondre au besoin décrit ci-dessus au niveau européen, divers organismes et réseaux s'engagent aux côtés de la Commission, en partie sur une base commerciale: il y a par exemple EARTO (Association européenne des organisations de recherche et de technologie), l'Association des professionnels européens du transfert des sciences et technologies ou ProTon⁽⁷⁾. Mais la Commission propose elle aussi son aide via le portail européen à destination des PME et le réseau européen de soutien aux entreprises⁽⁸⁾.

3.2.4 Recherche systématique. Comme les instruments susmentionnés ne peuvent pas encore répondre de manière adéquate aux demandes de l'industrie/des PME, le Comité recommande à la Commission de s'efforcer – de préférence en coopération avec un grand fournisseur de moteurs de recherche – à **répondre systématiquement à ce besoin en créant un système de recherche paneuropéen (sur Internet)** dans lequel chacune des informations mentionnées ci-dessus serait résumée de manière uniforme et déductible. Un premier pas dans cette direction serait un processus de formation d'opinion chargé de définir plus précisément les objectifs et l'ampleur de la première étape d'un tel système de recherche, afin d'acquiescer de l'expérience dans une phase exploratoire.

3.2.5 Échanges de personnel. Dans la mesure où les transferts de connaissances les plus efficaces se font par l'intermédiaire des personnes qui naviguent entre la recherche et l'industrie, le Comité réitère la recommandation qu'il a formulée à plusieurs reprises, à savoir la nécessité de promouvoir plus activement de tels échanges de personnels, notamment par le biais d'un système de congés sabbatiques ou de bourses, comme la bourse d'accueil Marie Curie dans le cadre du partenariat industrie-universités.

⁽¹⁾ COM(2007) 56 du 14 février 2007, COM(2008) 1329 du 10 avril 2008 4. – Annexe II.

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/research/research-eu>

⁽³⁾ <http://cordis.europa.eu>

⁽⁴⁾ <http://www.ott.csic.es/english/index.html> en Espagne ou <http://www.technologieallianz.de/> en Allemagne

⁽⁵⁾ C(2008) 1329 du 10 avril 2008, annexe II paragraphe 7.

⁽⁶⁾ COM(2007) 182 du 4 avril 2007.

⁽⁷⁾ <http://www.earto.org/>; <http://www.astp.net/> ou <http://www.protoneurope.org/>

⁽⁸⁾ EEN: http://www.entreprise-europe-network.ec.europa.eu/services_en.htm et portail européen à destination des PME http://ec.europa.eu/entreprise/sme/index_fr.htm

4. **Coopération dans le cadre du développement de procédures et de produits commercialisables – recherche d'un juste équilibre entre les différents intérêts en présence**

4.1 **Diversité des cultures de travail.** Compte tenu de l'abondance des documents et des recommandations disponibles sur ce sujet et déjà cités dans l'introduction, le présent chapitre se concentrera sur un certain nombre de questions et de problèmes bien précis, qui trouvent leur origine essentiellement dans la diversité des cultures de travail et des intérêts en matière de recherche et d'industrie. Certaines de ces différences ont déjà été traitées en détail par le Comité dans son premier avis ⁽¹⁾ sur l'Espace européen de la recherche, et rappelées depuis à plusieurs reprises. Voici les plus importantes:

4.2 **Publication et secret**

— La recherche doit publier ses résultats le plus tôt possible afin de donner à d'autres scientifiques et à d'autres groupes de chercheurs la possibilité de procéder à des vérifications. Ces publications aident en outre à créer des synergies résultant des interactions immédiates au sein de la communauté scientifique, notamment lorsque plusieurs laboratoires collaborent à un programme commun de recherche et de développement.

— De même, les pouvoirs publics doivent généralement insister pour obtenir le plus tôt possible la publication des résultats des recherches qu'ils encouragent afin de garantir l'égalité des chances en matière de promotion et de concurrence.

— Cependant, à l'heure actuelle, les organismes de recherche bénéficiant de fonds publics doivent eux aussi, dans le cas d'une découverte importante, introduire une demande de brevet avant de publier leurs résultats, sous peine de porter atteinte à l'innovation et de risquer que l'invention ne soit pas considérée comme brevetable. Cette nécessité, qui s'applique également à l'accès ouvert, est aussi mise en évidence dans la recommandation de la Commission sur la gestion de la propriété intellectuelle ⁽²⁾.

— Afin de désamorcer le conflit d'objectifs qui en découle, le Comité a préconisé à plusieurs reprises d'instaurer, dans la législation des États membres et la future législation communautaire en matière de brevets, d'un délai préalable à la publication ne portant pas préjudice aux innovations (*grace period*) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ JO C 204 du 18.7.2000, p. 70.

⁽²⁾ C(2008) 1329 du 10 avril 2008, recommandation n° 4 destinée aux États membres et Annexe I, point 7, à destination des organismes publics.

⁽³⁾ Comme le prévoyait auparavant la loi allemande relative aux brevets, par exemple.

— En revanche, en règle générale, les entreprises ont intérêt, compte tenu de la situation de concurrence dans laquelle elles évoluent, à traiter de manière confidentielle les résultats de leurs activités de développement des produits, du moins jusqu'à ce qu'un nouveau produit soit prêt à être commercialisé ou jusqu'à ce qu'il soit protégé par un brevet.

4.3 **Recherche exploratoire – développement ciblé.** Le produit d'un chercheur est le résultat acquis au bout d'un processus complexe de recherche et d'exploration, et dont l'issue est inconnue. En revanche, le développement est un processus ciblé et planifié, qui ne débute qu'à partir du moment où un objectif concret peut être défini et où la voie à suivre est suffisamment balisée. Il existe cependant des chevauchements, des interactions et des synergies mouvantes entre recherche et développement, sans qu'il y ait nécessairement une succession linéaire de ces processus.

4.4 **Des critères d'évaluation différents.** Les chercheurs et «leurs» organismes de recherche sont évalués d'après la qualité, le nombre et l'impact de leurs publications ⁽⁴⁾ et de leurs découvertes, de plus en plus aussi d'après le nombre des brevets, alors que les **gestionnaires** sont évalués en premier lieu à l'aune des profits commerciaux de «leur» entreprise, lesquels dépendent du nombre, de la qualité et du prix des produits vendus.

4.5 **Synthèse.** Il convient dès lors de concilier ces contradictions et de créer des conditions égales pour tous, qui apportent des avantages aux deux partenaires de la coopération, qui ne sont pas sur un pied d'égalité. Si l'on veut mobiliser les chercheurs et les organismes les plus performants, il est nécessaire de disposer d'une incitation suffisante. Or, «*lorsque les droits concernant la recherche passent entièrement aux entreprises attribuant les contrats, cela peut nuire à la coopération*» ⁽⁵⁾. La raison en est que les «nouvelles connaissances» (*foreground*) proviennent de l'évolution des «connaissances préexistantes» (*background*) et comportent dès lors par essence des éléments déterminants des «connaissances préexistantes», ces dernières faisant ainsi partie intégrante des nouvelles connaissances. Pour cette raison, il est nécessaire de ménager une certaine flexibilité et une marge de manœuvre dans les accords sur les droits de propriété intellectuelle et les procédures d'évaluation qui leur sont liées pour pouvoir prendre en compte les spécificités individuelles et la nature même des processus créatifs. Dans le pire des cas, un manque de souplesse en la matière peut conduire à un refus de coopération entre la science et l'économie.

⁽⁴⁾ Et d'après la renommée des revues dans lesquelles paraissent les publications!

⁽⁵⁾ JO C 204 du 18.7.2000, p. 70.

4.6 La propriété intellectuelle et la recommandation de la Commission qui s'y rapporte. Le Comité se félicite dès lors que le Conseil «Compétitivité» ait insisté sur la liberté contractuelle des parties et affirmé dans sa décision du 30 mai 2008 qu'il: «*Invite toutes les universités et autres organismes de recherche publics à tenir compte du contenu du Code de bonne pratique de la Commission et à le mettre en œuvre en fonction de leurs particularités, y compris en ce qui concerne la flexibilité appropriée en matière de recherche sous contrat.*» Le Comité salue en particulier la déclaration présentée depuis lors par la Commission aussi ⁽¹⁾, qui a expliqué ne vouloir en aucun cas, avec sa recommandation ⁽²⁾ traitant explicitement de cette question, s'immiscer dans la conception des contrats, y compris s'agissant de la recherche sous contrat. Il convient plutôt d'octroyer une flexibilité suffisante, sauf en présence d'autres restrictions, comme l'encadrement des aides pour la recherche, le développement et l'innovation ou d'autres lois nationales ou européennes.

4.6.1 Clarification supplémentaire. Il faut en outre préciser que les découvertes donnant lieu à des brevets ne peuvent faire l'objet d'un simple marché, mais qu'elles représentent une prestation créative supplémentaire ⁽³⁾. Leur évaluation et les bénéfices qui en résultent doivent donc faire l'objet de négociations; de même, une évaluation ne doit pas non plus être bloquée par l'entreprise partenaire commanditaire, ce qui porterait préjudice à l'économie. Aussi le Comité se félicite-t-il que la Commission prépare également à ce sujet une clarification. Les recommandations de la Commission doivent apporter une aide, mais en aucun cas devenir un carcan.

4.7 Brevet communautaire. Dans ce contexte, le Comité réitère (voir également le paragraphe 4.2) ses recommandations répétées en faveur de l'instauration d'un brevet communautaire assorti, pour les inventeurs, d'un délai préalable à la publication, adéquat et ne portant pas préjudice aux innovations (*grace period*).

4.8 Règles de participation et législation communautaire en matière d'aides d'État. Le Comité, dans son avis ⁽⁴⁾ sur les «Règles de participation», préconisait déjà de donner plus de marge de manœuvre aux futurs participants, non seulement en matière de rédaction des accords, mais aussi en matière de

choix des instruments. Cela concerne notamment les droits d'accès aux nouvelles connaissances et/ou aux connaissances préexistantes des participants. Il convient certes de laisser le choix de droits d'accès gratuits, mais il ne faut pas, comme prescrit dans certains cas, les imposer sans exception. Une mise à disposition gratuite de propriété intellectuelle par les établissements d'enseignement supérieur ou les organismes de recherche publics aux entreprises comporte en outre le danger d'être en contradiction avec la législation communautaire en matière d'aides d'État.

4.9 Partenariats public-privé. Les points de vue et les recommandations du Comité mentionnés aux paragraphes 4.6 et 4.8 devraient donc s'appliquer notamment aux partenariats public-privé, par ailleurs très souhaitables, dans le domaine de la recherche et du développement et aux initiatives communautaires correspondantes en matière de technologie.

4.10 Rémunération des inventions effectuées par des salariés. Les lois qui existent dans certains États membres sur la rémunération des inventions effectuées par les salariés méritent une attention particulière. Il s'agit du droit du titulaire d'un brevet à percevoir une rémunération appropriée pour l'utilisation de ce dernier, même lorsque ladite invention a été faite dans le cadre de l'activité professionnelle du salarié. Ce droit ne doit en aucun cas être mis en cause.

5. Coopération dans le cadre du développement d'infrastructures de recherche – Préservation des compétences

5.1 Nouveaux domaines techniques – Exemples uniques. Outre la catégorie de coopération entre recherche et industrie dont il a été question ci-dessus, il en existe une autre, tout aussi importante, dans laquelle les organismes de recherche ne sont pas en premier lieu des fournisseurs de connaissances dans l'optique de développer des produits de série (ou procédés) innovants, mais des commanditaires et des clients. Il s'agit essentiellement du développement de nouvelles infrastructures de recherche telles par exemple que des accélérateurs, des sources de rayonnement, des satellites, des équipements astronomiques terrestres ou des installations de fusion nucléaire. L'industrie développe et produit – souvent sur la base de contrats de développement – des composants innovants importants.

5.2 Spécialisation et risque. Ce domaine porteur d'innovation exige de la part des entreprises des personnels spécialisés extrêmement compétents et – du fait d'un échec toujours possible – une volonté de prendre des risques. En effet, le profit économique immédiat est la plupart du temps limité, d'autant que le produit fabriqué est presque toujours un exemplaire unique et que les entreprises sous-estiment souvent l'effort nécessaire: en règle générale, les frontières du savoir-faire existantes sont largement dépassées.

⁽¹⁾ Recommandation de la Commission concernant la gestion de la propriété intellectuelle dans les activités de transfert de connaissances et un code de bonne pratique destiné aux universités et aux autres organismes de recherche publics (2008), ISBN 978-92-79-09850-5. On peut lire au dernier paragraphe du chapitre 4.3 la déclaration suivante: «*Nevertheless, the parties are free to negotiate different agreements, concerning ownership (and/or possible user rights) to the Foreground, as the principles in the Code of Practice only provide a starting point for negotiations. ...*» [«Cela étant, les parties sont libres de négocier des accords différents concernant la propriété (et/ou les éventuels droits des utilisateurs) des nouvelles connaissances, étant donné que les principes définis dans le code de bonne pratique ne constituent qu'une base de départ pour les négociations ...» (Ndt: traduction libre)].

⁽²⁾ C(2008) 1329 du 10 avril 2008, annexe I, paragraphe 17.

⁽³⁾ Cette idée est aussi motivée par la garantie de l'indemnisation des inventions effectuées par les salariés, voir paragraphe 4.10.

⁽⁴⁾ JO C 309 du 16.12.2006, p. 35.

5.3 Ressorts du progrès technique. Il est vrai que ce type de commandes conduisent les entreprises à un accroissement très net de leurs compétences en matière de haute technologie, ce qui augmente leur compétitivité à long terme dans des domaines connexes et favorise généralement le progrès technique. Toutefois, les entreprises ont encore souvent du mal à exploiter le potentiel dont elles disposent, y compris leurs collaborateurs et leurs ingénieurs, dans leurs domaines spécifiques respectifs pour de nouvelles commandes, d'autant que leur engagement dans des processus de développement et de fabrication de produits de série est beaucoup plus rentable sur le plan économique.

5.4 Application des règles de concurrence et d'adjudication. L'application des règles existantes en matière de concurrence et d'adjudication peut compliquer la situation, notamment parce que l'adjudication automatique du marché de production à l'entreprise qui a exécuté le marché de développement n'est tout simplement pas autorisée. Cela peut conduire à attribuer le marché de production à une entreprise moins expérimentée qui, précisément du fait de son expérience moindre, sous-estime les difficultés et propose dès lors un prix moins élevé. Ce problème a même conduit certaines entreprises à ne plus se porter candidates pour de tels marchés, voire à ne plus les accepter. De même, l'instrument des «achats publics avant commercialisation» ⁽¹⁾ ne répond pas exactement à cette question, car elle ne débouche pas sur des productions en série.

5.5 Problème et recherche de solutions. Le Comité n'a pas de recette miracle à ces questions. Il souhaite cependant attirer l'attention sur un problème grave, qui non seulement accroît le coût et retarde ce type de grands projets, mais qui empêche de valoriser de manière optimale les compétences et les expériences acquises dans ce contexte, car des compétences précieuses sont trop souvent perdues. Il préconise dès lors que la Commission institue à cette fin un groupe d'experts de haut niveau ⁽²⁾ chargé d'étudier les expériences acquises jusqu'à présent. Cela permettrait de voir si les règles existantes en matière d'aides d'État, de budget, de concurrence et d'adjudication et leurs modalités d'application sont adaptées à cette situation spécifique ou s'il est nécessaire de prévoir de nouveaux instruments pour la politique industrielle dans ce domaine.

5.6 ITER. Le Comité a l'impression que la Commission est bien consciente du problème, par exemple dans le cas du projet international ITER, et que des mesures appropriées visant à encourager la participation de l'industrie ont ainsi déjà été mises en chantier à cet égard. Cette approche devrait, dans la mesure du possible, être également appliquée aux exigences des futures infrastructures de recherche (liste ESFRI).

⁽¹⁾ COM(2007) 799 final. Communication de la Commission - Achats publics avant commercialisation: promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualité en Europe. Cf. à ce sujet l'avis du Comité INT/399 «Achats publics avant commercialisation», CESE 1658/2008 (pas encore publié au JO).

⁽²⁾ Si possible avec la participation des organismes de recherche réunis au sein de l'EIROforum.

6. Avis pertinents du Comité adoptés ces trois dernières années

Le présent avis s'est référé aux avis pertinents suivants du Comité, adoptés ces trois dernières années:

- **7^e programme-cadre de RDT** (INT/269, CESE 1484/2005 – JO C 65/9, 17/3/06)
- **Nanosciences et nanotechnologies** (INT/277, CESE 582/2006 – JO C 185/1, 8/8/06)
- **Évaluation quinquennale des activités de recherche communautaires (1999-2003)** (INT/286, CESE 729/2006 – JO C 195/1, 18/8/06)
- **Programmes spécifiques RDT** (INT/292, CESE 583/2006 – JO C 185/10, 8/8/06)
- **Recherche et innovation** (INT/294, CESE 950/2006 – JO C 309/10, 16/12/06)
- **Participation des entreprises – 7^e programme-cadre** (INT/309, CESE 956/2006 – JO C 309/35, 16/12/06)
- **Participation des entreprises – 7^e programme-cadre 2007-2011 (Euratom)** (INT/314, CESE 957/2006 – JO C 309/41, 16/12/06)
- **L'investissement dans la connaissance et l'innovation (Stratégie de Lisbonne)** (INT/325, CESE 983/2007 – JO C 256/17, 27/10/2007)
- **Potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation** (INT/326, CESE 1566/2006 – JO C 325/16, 30/12/06)
- **Institut européen de technologie** (INT/335, CESE 410/2007 – JO C 161/28, 13/7/07)
- **«Livre vert – L'Espace européen de la recherche: nouvelles perspectives»** (INT/358, CESE 1440/2007 – JO C 44/1, 16/2/08)
- **Initiative en matière de médicaments innovants/ Création entreprise commune** (INT/363, CESE 1441/2007 – JO C 44/11, 16/2/08)
- **Initiative technologique sur les systèmes informatiques embarqués / Création entreprise commune (ARTEMIS)** (INT/364, CESE 1442/2007 – JO C 44/15, 16/2/08)

-
- **«Création de l'entreprise commune Clean Sky»** (INT/369, CESE 1443/2007 – JO C 44/19, 16/2/08)
 - **Établissement de l'entreprise commune ENIAC** (INT/370, CESE 1444/2007 – JO C 44/22, (16/2/08)
 - **Programme de recherche et de développement visant à soutenir les PME** (INT/379, CESE 977/2008 – JO C 224/18, 30/8/08)
 - **Régions européennes compétitives grâce à la recherche et à l'innovation** (INT/383, CESE 751/2008 – JO C 211/1, 19/8/08)
 - **Entreprise commune – Piles à combustible et hydrogène** (INT/386, CESE 484/2008 – JO C 204/19, 9/8/08)
 - **Partenariat européen pour les chercheurs** (INT/435, CESE 1908/2008 – pas encore publié au JO)
 - **Cadre juridique communautaire applicable aux infrastructures européennes de recherche** (INT/450, CESE 40/2009 – pas encore publié au JO).

Bruxelles, le 26 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

451^e SESSION PLÉNIÈRE DES 25 ET 26 FÉVRIER 2009

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction»

COM(2008) 311 final — 2008/0098 (COD)

(2009/C 218/03)

Le 1^{er} juillet 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 règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 février 2009 (rapporteur: M. GRASSO).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 114 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE est convaincu de l'importance d'assurer la pleine application du principe de la libre circulation des biens, sanctionné par le traité et perfectionné par le cadre commun approuvé en juillet 2009 ainsi que les réglementations sectorielles qui ont suivi, afin que les produits légalement commercialisés dans un État membre puissent l'être sans difficulté sur tout le territoire de l'UE, avec des garanties en matière de sécurité, de santé et de protection environnementale tout au long du cycle de vie du produit, de sa conception à sa mise en décharge.

1.2 Le CESE appuie l'initiative de la Commission visant à réviser les dispositions faisant l'objet de la directive 89/106/CEE sur les produits de construction afin des les adapter aux exigences actuelles, de les mettre à jour et de définir un cadre législatif européen sûr et sans équivoque.

1.3 Le CESE est convaincu qu'il est indispensable d'associer, dès la conception, la qualité de l'écosystème à l'ensemble des conditions typologiques et morphologiques des complexes d'habitations et/ou des bâtiments: il s'agit d'utiliser avec parcimonie les ressources naturelles, d'améliorer les conditions logement des individus, et de responsabiliser davantage les acteurs concernés en matière de procédures, processus et techniques,

afin de satisfaire aux exigences de qualité et de sécurité, pour les travailleurs et les consommateurs finaux.

1.4 Selon le CESE, il convient de renforcer le système européen de normalisation des produits de construction en soutenant les organismes de normalisation, et en intégrant dans les normes les aspects liés à la sécurité au travail, à l'utilisation du bien manufacturé et à sa démolition.

1.5 Le CESE estime que l'extraordinaire potentiel des produits innovants pour la construction, en matière de réduction des effets néfastes des changements climatiques et de qualité de l'habitat, doit faire partie intégrante de la culture des techniciens, des entreprises de construction et des utilisateurs, pour pouvoir contribuer concrètement et efficacement au respect de l'environnement et aux économies d'énergie.

1.6 Le CESE rappelle que la libre circulation des biens doit représenter un moteur essentiel de la compétitivité et du développement économique et social du marché unique européen, et que le renforcement et la modernisation des conditions de commercialisation de produits sains et sûrs sont une garantie de qualité pour les citoyens européens et les opérateurs du secteur.

1.7 Le CESE juge important de garantir un **cadre réglementaire européen harmonisé** pour la commercialisation et la production des produits de construction sur le marché unique européen (EEE).

1.8 Le CESE attache beaucoup d'importance à la nécessité de **restaurer la crédibilité de la marque CE et la qualité du système d'accréditation des organismes notifiés**. Il y a lieu de développer un cadre juridique garantissant la cohérence, la comparabilité, et la coordination du système décentralisé, l'effectivité et l'efficacité de la surveillance du marché, ainsi que des définitions et des procédures claires et simplifiées.

1.9 Le CESE recommande l'allocation de **ressources financières adéquates pour soutenir des programmes communautaires de formation et d'information**, à l'intention de tous les acteurs publics et privés intéressés – en particulier avec des campagnes de formation des formateurs – ainsi qu'un programme d'accompagnement et de suivi.

1.10 Le CESE juge essentielles les dispositions relatives à **des procédures répondant à un engagement précis de simplification, en particulier pour les PME et les microentreprises**, prévoyant un accès simplifié au système de marquage CE et l'activation de SOLVIT⁽¹⁾ auprès des points de contact nationaux pour les produits (PCP), de manière à ce qu'elles puissent résoudre aisément leurs problèmes.

1.11 Le CESE juge opportun que les nouvelles normes et les annexes techniques soient accompagnées de **guides techniques sur le développement des exigences fondamentales** pour les activités liées à l'utilisation de matériaux primaires ou secondaires éocompatibles et pour les produits innovants.

1.12 Le CESE est partisan d'une application spécifique du **«système communautaire rapide d'alarme et d'échange d'informations» (RAPEX)** au secteur des produits de construction, et estime important que **les infractions et les fraudes constatées soient publiées au Journal officiel** de l'UE et sur un portail internet européen des produits de la construction.

1.13 Le Comité estime que les **délais de mise en œuvre du règlement sont trop courts** pour garantir une mise en œuvre complète et efficace, et doivent être évalués compte tenu notamment des exigences en matière de formation et d'information, ainsi que de «métabolisation» des changements imposés.

1.14 Le CESE demande, enfin, que la Commission présente au Parlement, au Conseil et au CESE un rapport biennal sur l'application du règlement, qui comprendrait un chapitre consacré aux exigences de salubrité et de sécurité des produits de la construction, ainsi qu'aux infractions et aux fraudes constatées en la matière.

(1) <http://ec.europa.eu/solvit/>

2. Introduction

2.1 Le marché européen de la construction représente environ 10 % du PIB communautaire et occupe approximativement 7 % de la main-d'œuvre de l'Union, avec plus de 65 000 entreprises actives dans le secteur des produits de construction, dont environ 92 % sont des PME et des microentreprises.

2.2 Une quantité importante de produits de construction font l'objet d'échanges intracommunautaires, à l'intérieur de l'Espace économique européen: entre 15 et 25 % de l'ensemble du secteur, selon la branche d'activité.

2.3 Les produits de construction ne peuvent être commercialisés sur le marché de l'EEE⁽²⁾ que s'ils sont appropriés à l'usage prévu: la qualité des matériaux de construction devrait être maintenue au niveau d'adéquation déclaré pour la totalité du cycle de vie de l'ouvrage dans lequel ces matériaux sont intégrés, en particulier en ce qui concerne les exigences essentielles en matière de résistance mécanique et de stabilité, de sécurité en cas d'incendie, d'hygiène, de santé et d'environnement, de sécurité et d'utilisation, de protection sonore, d'économie d'énergie et d'isolation thermique.

2.3.1 Il y a donc lieu de prendre dûment en compte la compatibilité et la durabilité des produits de construction, en particulier lorsque des investissements importants s'imposent dans le cadre de la rénovation du patrimoine bâti, afin d'en garantir l'efficacité énergétique.

2.4 Le CESE est convaincu que «la libre circulation des biens représente un moteur essentiel de la compétitivité et du développement économique et social du marché unique européen et qu'il est fondamental pour les consommateurs, les entreprises et les citoyens européens de renforcer et de moderniser les conditions de commercialisation de produits sûrs et de qualité»⁽³⁾.

2.5 À ce jour, plus de 300 familles de produits de construction sont soumises au régime de marquage CE, et depuis 2000, le CEN a défini plus de 380 normes harmonisées⁽⁴⁾, tandis qu'au cours de la même période, il a été procédé à plus de 1 100 évaluations de produits spécifiques dans le cadre de l'Agrément technique européen (ATE), permettant d'obtenir le marquage CE plutôt que de recourir aux normes harmonisées.

2.6 Le CESE estime que si l'extraordinaire potentiel des produits innovants pour la construction en matière de réduction des effets néfastes des changements climatiques, d'amélioration de l'efficacité énergétique et de qualité de l'habitat était reconnu et apprécié par les concepteurs et les utilisateurs, ces produits pourraient contribuer concrètement et efficacement au respect de l'environnement et aux économies d'énergie⁽⁵⁾.

(2) EEE: Espace économique européen.

(3) JO C 120 du 16.5.2008.

(4) CEN: http://nan.brrc.be/docs_public/other/cpd_standards_20080730.pdf; et JO C 304 du 13.12.2006.

(5) JO C 162 du 25.6.2008.

2.7 Il est fondamental que les producteurs mettent tout en œuvre en temps utile pour organiser les processus de production selon les indications prescrites. L'obligation d'utiliser un langage commun dans le cadre de l'évaluation des performances des produits, tant en matière de réduction des émissions de CO₂ en phase de production que de salubrité à l'intérieur des bâtiments, pourra améliorer les rapports entre les producteurs, leurs clients, et les pouvoirs publics, ainsi que la qualité des constructions.

2.8 Un cadre réglementaire simple et de qualité élevée pour les entreprises constitue un facteur essentiel de compétitivité, de développement et d'emploi: la simplification du contexte normatif est en effet indispensable pour stimuler l'innovation et réduire les charges administratives découlant des obligations normatives, ainsi que pour réduire le volume total de l'acquis communautaire et promouvoir le passage à des approches normatives plus flexibles.

2.9 Selon le CESE, il conviendrait d'ajouter, au respect des propriétés et des caractéristiques d'un produit, la capacité et la nécessité de prévoir les éventuels coûts de conception et d'exécution des ouvrages, et surtout, leurs coûts de gestion et de maintenance.

2.10 Le CESE rappelle que «l'objectif «mieux légiférer» est étroitement lié aux questions de mise en œuvre et d'application: une bonne loi est une loi applicable et appliquée. [Les problèmes résultent] des différences qui existent en Europe au plan des cultures et des compétences ainsi que du fait que les efforts déployés pour une mise en œuvre efficace des normes varient en intensité»⁽⁶⁾.

2.11 Par conséquent, **le CESE soutient avec force l'option du règlement dans le cadre de la révision de la directive**, afin d'éviter tout risque de divergence en matière d'application et d'interprétation, en réduisant les coûts et en simplifiant le cadre d'application.

2.12 Le CESE rappelle l'importance de «garantir la sécurité, la transparence et l'efficacité dans les échanges, en éliminant la duplication de contrôles et d'essais et en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs, des citoyens et des entreprises, et d'assurer une application active et uniforme des prescriptions communautaires en matière de sécurité des produits, via la coordination et le renforcement des activités de surveillance du marché»⁽⁷⁾.

3. La proposition de la Commission

3.1 Le règlement proposé a pour objectif d'assurer une information fiable et précise sur les performances des produits de construction, sur l'ensemble du marché intérieur (EEE), et ce:

- en instaurant un langage technique commun;
- en définissant les obligations de tous les opérateurs économiques au moyen d'objectifs, de concepts et de règles précis;
- en prescrivant la déclaration de performance pour l'obtention de la marque CE, sous la responsabilité exclusive du constructeur ou de l'importateur;
- en améliorant la crédibilité des critères pour la désignation des organismes d'évaluation technique (OET);
- en simplifiant les procédures et en réduisant les charges administratives pour les entreprises;
- en définissant des critères plus stricts pour les organismes notifiés placés sous le contrôle d'une autorité notifiante désignée par les États membres;
- en renforçant la surveillance du marché par l'intervention des autorités de surveillance des États membres.

4. Observations générales

4.1 Le CESE soutient l'initiative visant à adapter la législation communautaire en la matière, à en actualiser les contenus et à établir un cadre normatif et réglementaire européen sûr et sans équivoque, clair, transparent et équilibré pour tous les opérateurs publics et privés du marché intérieur européen, par le recours à un langage commun et à des spécifications techniques harmonisées (*normes européennes harmonisées* et *documents d'évaluation européens*) ainsi qu'à des exigences fondamentales applicables aux ouvrages, en intégrant pleinement les impératifs du développement durable, du droit des citoyens à la santé et de l'utilisation durable des ressources naturelles, et en simplifiant les procédures pour les PME.

4.2 La Commission considère le secteur de la construction comme un marché européen de pointe, présentant toutefois «une coordination insuffisante de la réglementation, non seulement à l'échelon de l'UE ...». Cet élément «associé à une structure essentiellement locale des entreprises, se traduit par une charge administrative considérable et par un morcellement important du marché de la construction durable»⁽⁸⁾.

4.3 Selon le CESE, il conviendrait, dans le cadre de la révision de la directive sur les produits de construction et de sa transformation en règlement, de tenir compte en particulier des paramètres fondamentaux suivants:

⁽⁶⁾ JO C 24 du 31.1.2006.

⁽⁷⁾ Voir note 3.

⁽⁸⁾ COM(2007) 860 final du 21.12.2007, communication «Marchés porteurs: une initiative pour l'Europe», p. 5.

- **transparence, simplification, fiabilité, certitude juridique et technique, homogénéité des définitions, clarté pour les utilisateurs de la Communauté** - consommateurs intermédiaires et finaux des produits de construction, entreprises vendeuses et acquéreuses, ingénieurs, architectes et concepteurs, entrepreneurs publics et privés et administrations publiques;
- **langage commun, basé sur des normes et évaluations techniques européennes harmonisées, et qui soit accessible, clair et convivial**, pour les responsables des travaux mais aussi le simple citoyen, avec ses exigences en matière d'habitat et/ou d'environnement quotidien, de salubrité et d'efficacité énergétique et environnementale, de qualité de vie, d'hygiène et de sécurité;
- **cohérence avec les autres objectifs et politiques de l'Union, en particulier le principe général de précaution sanctionné par le traité** et adopté dans diverses conventions internationales ainsi que l'accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS): le principe de précaution doit être invoqué lorsque les effets potentiellement dangereux d'un phénomène, d'un produit ou d'un procédé ont été identifiés par le biais d'une évaluation scientifique et objective, en particulier en relation avec le cadre réglementaire REACH pour les substances chimiques⁽⁹⁾, la sécurité générale des produits mis sur le marché⁽¹⁰⁾ et la responsabilité du producteur afin de garantir un haut niveau de protection du consommateur contre les dommages causés à sa santé et à ses biens par un produit défectueux⁽¹¹⁾;
- **communication, information et formation sur les droits et obligations de tous les acteurs communautaires concernés**, avec une définition claire des points de contact produit (PCP): ces derniers devraient intégrer les mécanismes Solvit pour le règlement des différends et permettre aux entreprises, en particulier les PME, ainsi qu'aux utilisateurs intermédiaires et finaux, de recourir à une procédure extrajudiciaire;
- **suppression de la surcharge bureaucratique et des frais connexes**, notamment pour les acteurs plus petits et plus faibles, tels que les consommateurs intermédiaires et finaux, les PME et les citoyens isolés, eu égard au fait que les obligations des opérateurs économiques doivent être justifiées, proportionnées et exemptes de charges bureaucratiques et administratives coûteuses;
- **développement et diffusion d'une culture de la construction durable, saine et sûre**, intégrant la recherche conceptuelle, la révision des méthodes de construction, la fabrication, la commercialisation et l'utilisation des meilleurs matériaux dans le processus de construction, ainsi que de nouvelles solutions structurelles, la responsabilité étant partagée par tous les acteurs concernés, de l'école à l'université, en passant par la formation professionnelle des techniciens;
- **soutien aux organismes européens de normalisation**, pour augmenter leur efficacité dans le cadre de la production de normes techniques pour les matériaux de construction, au moyen de mandats clairs, transparents et dont la finalité est pleinement respectée, et en garantissant une représentativité élargie à toutes les catégories pertinentes de référence;
- **renforcement des systèmes de surveillance du marché en dénonçant publiquement les transgressions et leurs auteurs**, par la consolidation et la coordination des systèmes nationaux, une application spécifique du système RAPEX⁽¹²⁾ au secteur des produits de construction, la publication des infractions et des fraudes sur un portail internet européen des produits de la construction et au Journal officiel de l'UE, et l'introduction d'un chapitre spécifique dans un rapport biennal sur l'application du nouveau règlement, à soumettre au Parlement, au Conseil et au CESE.

4.4 Le CESE approuve la nécessité d'améliorer la qualité du système d'accréditation des organismes notifiés et de définir des critères plus rigoureux de désignation, de gestion et de supervision de tels organismes, conformément à la réglementation générale en la matière, faisant l'objet de la décision n° 768/2008/CE et du règlement (CE) 765/2008 du 9.7.2008.

4.5 Le système de surveillance du marché, dans le cadre d'une mondialisation croissante, doit garantir un cadre normatif commun, pour une application efficace et cohérente de la législation, sur l'ensemble du territoire communautaire: les États membres doivent veiller à prévoir des ressources adéquates pour l'accomplissement de ces tâches. Toujours est-il que les États membres doivent être explicitement tenus de désigner un organisme en mesure de recevoir les réclamations, et de le rendre accessible au public.

4.6 Le CESE est d'avis qu'il doit y avoir une répartition claire et identifiable des responsabilités entre les différents acteurs, en assurant la pleine traçabilité des produits, en particulier en ce qui concerne la fonctionnalité des matériaux de construction durant tout leur cycle de vie, la sécurité et la salubrité - notamment la sécurité des travailleurs et des utilisateurs finaux - ainsi que la protection intégrée de l'habitat et de l'environnement bâti en général.

4.7 Il s'agit de regagner la confiance dans les marques de conformité. Il y a lieu de restaurer la valeur intrinsèque de la marque CE, de renforcer les possibilités de poursuivre les abus en la matière et d'en garantir la protection juridique. Le CESE relève que le passage au nouveau régime de marquage CE comportera des coûts pour les entreprises et impliquera des investissements initiaux considérables des pouvoirs publics dans les infrastructures de normalisation et de surveillance, en particulier pour faire en sorte que les organismes notifiés atteignent les niveaux d'excellence requis.

⁽⁹⁾ Règlement (CE) n° 1907/2006 du 18.12.2006.

⁽¹⁰⁾ Directive 2001/95/CE du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits.

⁽¹¹⁾ Directive 85/374/CEE du 25 juillet 1985 en matière de responsabilité du fait des produits défectueux.

⁽¹²⁾ RAPEX: système d'alerte rapide pour les produits non alimentaires.

4.8 Selon le CESE, le renforcement du système européen de normalisation des produits de construction doit s'accompagner d'une plus grande promotion de l'élaboration et de l'application de normes internationales, facilitant l'accès aux marchés et au commerce international, conférant une dimension planétaire aux marchés des matériaux de construction.

4.9 Le CESE recommande la fixation de délais de mise en œuvre plus appropriés que ceux proposés, en raison de la nécessité d'une information vaste et étendue, mais également des indispensables périodes d'adaptation aux changements de méthodologie, de procédure et de comportement pour la transition de la directive vers le règlement.

4.10 Le CESE juge essentiel de prévoir des ressources financières adéquates pour soutenir les programmes communautaires de formation, d'information, d'accompagnement et de suivi de la mise en œuvre, à l'intention de tous les acteurs publics et privés concernés.

4.11 Le CESE recommande que les nouvelles normes et annexes techniques s'accompagnent de guides techniques sur le développement des exigences fondamentales applicables aux ouvrages afin:

- d'orienter la préparation future des mandats dans ce domaine, en particulier pour l'utilisation de matériaux primaires et secondaires écocompatibles;
- de garantir une plus grande flexibilité, notamment des délais de procédure, grâce à l'évaluation technique européenne pour les produits innovants ainsi qu'au rôle et à la désignation des différents organismes et organisations mentionnés dans la proposition.

5. Observations particulières

5.1 La proposition devrait comporter 2 chapitres supplémentaires:

- l'un consacré à la communication, l'information et la formation pour le développement d'une vaste culture de la construction durable;
- l'autre consacré aux économies d'énergie, à l'utilisation durable des ressources naturelles et à la santé, l'hygiène et la sécurité tout au long du cycle de vie du produit – de la conception à la démolition – dont les exigences fondamentales figurent à l'annexe 1, mais qui, selon le CESE, doivent être explicitement mentionnées dans le texte du règlement.

5.1.1 En particulier, l'obligation de respecter des exigences en matière d'hygiène et de santé est essentielle s'agissant des risques liés à l'utilisation de matériel recyclé en présence de d'éléments radioactifs⁽¹³⁾ et/ou de substances toxiques dangereuses: en effet, ce matériel, une fois incorporé dans des bâtiments et structures, est à l'origine, pour les personnes qui les habitent

ou y restent pendant un certain temps, de niveaux d'insalubrité et de nocivité susceptibles d'entraîner des dommages permanents et gravissimes pour leur santé.

5.2 En ce qui concerne les définitions (article 2), le CESE estime particulièrement pertinent le cadre applicable à la commercialisation⁽¹⁴⁾, sur lequel il a déjà eu l'occasion de se prononcer⁽¹⁵⁾; l'on évite les incohérences par rapport à des cadres juridiques adoptés par ailleurs, tout en les complétant par des définitions relatives à des produits de construction non fabriqués en série – ce qui est particulièrement intéressant pour les PME – aux kits de produits complexes préfabriqués ou préassemblés et aux produits innovants. Les définitions concernant les spécifications techniques harmonisées devraient quant à elles faire référence aux évaluations techniques européennes⁽¹⁶⁾ plutôt qu'aux documents d'évaluation européens (DEE).

5.3 Quant à la déclaration de performance, le CESE estime que celle-ci devrait être obligatoire et complète, non limitée aux normes nationales – dès qu'un produit est commercialisé et répond aux exigences relatives aux caractéristiques essentielles du produit pour satisfaire aux exigences fondamentales applicables aux ouvrages; des moyens informatiques ou des sites internet accessibles aux clients devraient aussi être utilisés.

5.3.1 De l'avis du CESE, il convient d'établir une déclaration de performance s'il existe pour le produit en question une norme harmonisée ou un document européen d'évaluation technique ETE⁽¹⁷⁾.

5.4 Les finalités des normes harmonisées définies par le CEN sur la base des mandats de la Commission doivent être explicitement et clairement définies pour le produit ou la famille de produits en question, en indiquant les usages couverts: les normes harmonisées doivent être parfaitement conformes au mandat.

5.5 Le CESE juge essentielles les dispositions relatives à des procédures simplifiées répondant à un engagement précis de simplification, en particulier pour les PME et les microentreprises, prévoyant un accès simplifié au système de marquage CE: de telles procédures doivent cependant garantir des niveaux équivalents de protection des consommateurs en matière de santé, de sécurité et de protection de l'environnement.

5.6 Le CESE souligne l'importance des dispositions de l'article 46, s'agissant en particulier des risques pour la santé ou la sécurité des travailleurs: il y a lieu d'évaluer le produit concerné et la totalité de son cycle de vie, en examinant toutes les exigences prévues par le règlement proposé, afin d'éviter les risques d'accident dans le secteur, découlant de l'éventuelle utilisation de matériaux inappropriés ou d'une utilisation erronée de ceux-ci.

⁽¹⁴⁾ Décision n° 768/2008/CE du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits; règlement (CE) n° 765/2008 du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits.

⁽¹⁵⁾ JO C 120 du 16.5.2008.

⁽¹⁶⁾ ETE: évaluation technique européenne

⁽¹⁷⁾ Le texte du paragraphe 1 de l'article 4, point b) jusqu'à la fin du paragraphe devrait donc être supprimé.

⁽¹³⁾ JO C 241 du 7.10.2002.

5.7 Le CESE estime qu'il convient de revoir les dispositions transitoires prévues à l'article 53, qui fixent au 1^{er} juillet 2011 la date du passage de la directive au règlement; des périodes transitoires plus appropriées devraient être prévues en raison des exigences élevées en matière d'information, de formation et de changement de comportement, mais également des délais nécessaires d'adaptation aux changements de méthodes et de procédure prévus.

5.8 Quant aux mises à jour techniques prévues à l'article 51 de la proposition de règlement, le CESE persiste dans ses déclarations en la matière⁽¹⁸⁾, et souligne l'importance que «les procédures de comité soient le plus transparentes possible et plus compréhensibles pour les personnes résidant dans l'UE, en particulier celles qui sont directement concernées par ces actes».

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁸⁾ JO C 224 du 30.8.2008.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen. Aspects réglementaires des nanomatériaux»

COM(2008) 366 final

(2009/C 218/04)

Le 17 juin 2008, 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 et au Comité économique et social européen. Aspects réglementaires des nanomatériaux»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 février 2009 (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 170 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE estime que le développement responsable des nanosciences et des nanomatériaux (N&N) est un fer de lance pour l'Europe pour ce qui est de lui permettre de relever le défi du progrès économique et social au niveau mondial.

1.2 Le CESE souligne la nécessité d'un développement accéléré des applications industrielles et plurisectorielles des nanotechnologies, en étroit parallèle avec:

- le contexte économique et social;
- les aspects juridiques, fiscaux et financiers;
- une attention particulière aux aspects éthiques, environnementaux, à la santé et à la sécurité, tout au long du cycle de vie des applications scientifiques.

1.3 Le CESE souscrit aux principes indiqués dans le code de conduite sur les nanotechnologies, notamment aux fins de la révision du cadre juridique-normatif européen des N&N.

1.4 Le CESE fait part de sa préoccupation quant aux progrès encore trop lents des applications commerciales des nanotechnologies et des recherches sur les effets en matière d'environnement, de santé et de toxicologie des nanomatériaux.

1.5 Le CESE est convaincu que la complexité, l'évolution rapide et la transversalité scientifique des nanotechnologies imposent une approche pluridisciplinaire, surtout en ce qui concerne la question des risques, au sein d'un cadre réglementaire, éthique et social indispensable pour fournir des solutions acceptables par toutes les parties prenantes s'agissant de la gestion des risques, sur des bases fiables, complètes et responsables.

1.6 Un système optimal de gouvernance doit respecter un équilibre entre les nombreux aspects du développement responsable des nanomatériaux. Le CESE recommande que l'Observatoire européen des nanotechnologies soit transformé en une structure permanente, afin de fournir des analyses sur des bases scientifiques et économiques viables et d'étudier l'impact sur la société et les risques possibles pour l'environnement, la santé et la sécurité, en coopération avec les autres agences européennes intéressées.

1.7 Le CESE juge nécessaires un cadre réglementaire de référence intégré ainsi qu'un système de gouvernance visant à apporter des réponses claires et fiables aux besoins émergents, surtout s'agissant de méthodes communes de classification, de métrologie et de tests de validation des protocoles existants et de nouveaux protocoles, et de recherche prénormative et conormative.

1.8 Selon le CESE, il s'impose de mener une action décidée en matière d'éducation et de formation pluridisciplinaire, en intégrant à cet effort, avec l'aide d'infrastructures d'excellence, l'évaluation et la prévention des risques.

1.9 Le CESE estime important de mener à bien une action européenne d'étalonnage des initiatives annoncées en matière d'évaluation et de prévention des risques en Europe, aux États-Unis, au Japon et dans les économies émergentes.

1.10 De l'avis du CESE, il convient d'appuyer les travaux de normalisation technico-normative européens, du CEN, du CENELEC et de l'ETSI, notamment au moyen de mandats de la Commission, clairs et transparents, à projeter au niveau international au niveau des travaux ISO/TC 229, en vue de faciliter de la sorte la sécurité des échanges mondiaux de nanotechnologies, de nanoproduits et de systèmes plus complexes intégrant les N&N.

1.11 Le CESE recommande de renforcer le dialogue structuré avec la société civile, sur des bases sûres et transparentes, afin que l'Europe s'exprime d'une seule voie dans ce domaine, vital pour notre avenir, à l'échelon international.

1.12 Le CESE demande que, dans le rapport 2009 sur le plan d'action, un chapitre soit consacré expressément:

- aux progrès du cadre réglementaire intégré d'évaluation et de prévention des risques;
- à l'efficacité et aux résultats des protocoles d'essai;
- aux nouvelles priorités d'action, définies au niveau européen et à celui des États membres, en vue de la production, du commerce et de la consommation durables de produits fabriqués à partir de composants nanotechnologiques;
- à des actions d'étalonnage avec les États-Unis, le Japon et les pays émergents en matière d'évaluation et de prévention des risques;
- au dialogue structuré avec la société civile, sur des bases sûres et transparentes, afin d'assurer que l'Europe s'exprime d'une voix dans un domaine vital pour notre avenir dans le contexte international.

2. Introduction

2.1 La Commission est devenue ces dernières années le plus important organisme de financement public dans le domaine des N&N: au titre du 6^e programme-cadre (PC), elle a apporté 1,4 milliard EUR de financements de RDTD, tandis qu'au cours de la première année du 7^e PC 2007-2013, ce sont près de 600 millions EUR qui ont été dégagés et 28 millions EUR pour la

recherche sur la sécurité des N&N, portant le total destiné à ce domaine à près de 80 millions EUR ⁽¹⁾.

2.2 Plusieurs plateformes technologiques européennes ont été constituées, consacrées aux applications des nanotechnologies, notamment la nanoélectronique (ENIAC), la nanomédecine et la chimie durable.

2.3 Au niveau mondial, les dépenses globales publiques et privées en N&N ont atteint durant la période 2004-2006 un montant de 24 milliards EUR, l'Europe y contribuant à concurrence d'un quart, tandis que les ressources communautaires consacrées à ce domaine sont de 5-6 % ⁽²⁾.

2.4 Les dispositions du 7^e PC de RDTD 2007-2013 ⁽³⁾ relatives aux N&N prescrivent le respect des aspects éthiques fondamentaux dont les principes sont énoncés dans la Charte des droits fondamentaux.

2.5 Le troisième dialogue international pour une R&D responsable sur les nanotechnologies, organisé par la Commission les 11 et 12 mars 2008 à Bruxelles, a mis en évidence l'engagement international dans les domaines suivants:

- *gouvernance* des nanotechnologies;
- hiatus dans la coopération Nord-Sud;
- outils capacitants en termes de métrologie, de normalisation, de définitions et de propriété intellectuelle;
- engagement sociétal;
- dialogue entre citoyens de différents pays.

2.6 L'engagement de différentes organisations au niveau international s'est par ailleurs concrétisé sous la forme d'initiatives particulières. Entre autres:

- *base de données OCDE sur la sécurité sanitaire et environnementale, qui a donné lieu au lancement d'une base de données de recherche en matière de sécurité des nanomatériaux manufacturés;*
- *programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, en vue de prévoir un forum international neutre pour les problèmes de sécurité alimentaire soulevés par les nanotechnologies et d'élaborer des accords de collaboration sur ces aspects,*

⁽¹⁾ Cf. rapport «*Third International Dialogue on Responsible Research and Development of Nanotechnology*» – Bruxelles, 11 et 12.3.2008, Eds: R. Tomellini et J. Giordani.

⁽²⁾ Cf. COM(2007) 505 final du 6.9.2007, premier rapport de mise en œuvre 2005-07 – N&N: un plan d'action pour l'Europe 2005-09.

⁽³⁾ Cf. décision 2006/971/CE du Conseil, 19.12.2006 (JO L 400, 30.12.2006).

- *Projet de l'OCDE pour des essais de sécurité sur un ensemble représentatif de nanomatériaux manufacturés; et Nanomatériaux manufacturés et principes directeurs de test;*
- *projet de l'OCDE sur la mesure et la limitation de l'exposition;*
- *projet de l'OCDE sur le rôle de méthodes alternatives en nanotoxicologie;*
- *projet de l'OCDE sur les impacts et l'environnement des entreprises;*
- *projet de l'OCDE sur la communication et les actions en direction du public;*
- *projet de l'OCDE sur les défis globaux: Nano et eau;*
- *projet de l'OCDE sur la coopération en matière d'évaluation des risques;*
- *centres de collaboration de l'OMS pour la santé au travail: risques des nanotechnologies pour la santé au travail et la sécurité;*
- *projet OMS/UE sur le renforcement des conseils stratégiques en matière d'environnement et de santé en Europe – Nanotechnologies;*
- *PNUE, Branche chimie de la Division Technologie, Industrie et Économie, actions globales pour la bonne gestion des produits chimiques à l'échelle mondiale;*
- *TRIESTE, actions immédiates dans le domaine des hautes technologies et des nouveaux matériaux (évaluation des nanotechnologies et des risques potentiels liés à leur développement et leur utilisation);*
- *normes ISO TC229 sur les nanotechnologies;*
- *AGE ONUDI – 12.2007 – Recommandations et plan d'action spécifique – Évaluation des nanotechnologies et évaluation des risques; Activités de recherche sur les impacts éthiques, juridiques et sociétaux des N&N.*

2.7 Comme le précise le rapport «*Nanosciences and Nanotechnology: Opportunities and Uncertainties*»⁽⁴⁾ de la Royal Society britannique, «tant que l'on n'en saura pas plus sur l'impact environnemental des nanoparticules et des nanotubes, nous recommandons que la libération dans l'environnement de nano-

tubes et de nanoparticules manufacturés soit, dans la mesure du possible, évité».

2.8 Les revêtements autonettoyants qui limitent l'utilisation de détergents; les agents dépolluants visant à éliminer l'oxyde d'azote de l'air; les cellules photovoltaïques de nouvelle génération; les matériaux thermo-isolants; les systèmes de capture du CO₂; les nanofiltres de l'air et de l'eau, outre leurs nombreuses applications au niveau du diagnostic médical et de certaines thérapies atraumatiques, sont déjà présents sous forme de nanomatériaux dans de nombreux objets d'usage commun⁽⁵⁾.

2.9 Le problème découle également de la nécessité d'adapter les protocoles d'évaluation des risques de toxicité, à court et long terme, sur les nanomatériaux, et sur les phénomènes où ils sont accumulés et combinés avec d'autres substances dans l'écosystème, dans les tissus organiques et dans l'homme.

2.10 Les normes et les contrôles d'évaluation des risques, dans des environnements complexes, peuvent aller d'évaluations «in vitro» à «in situ», et les recherches en la matière⁽⁶⁾ devraient aller au-delà des produits de protection conventionnels: filtres, cartouches respiratoires, vêtements de protection, gants, c'est-à-dire des objets testés avec des nanoparticules de graphite longues de 10 à 50 nanomètres.

2.11 Comme l'explique la Commission, et comme le CESE l'a souligné à plusieurs reprises, «l'approche "intégrée, sûre et responsable" est devenue l'élément central de la politique de l'UE dans le domaine des nanotechnologies». Celles-ci ont un champ d'application particulièrement vaste et profond, qui appelle une vision d'ensemble permettant d'identifier et d'exploiter des points de convergence et des interdépendances au sein de cette discipline, qui s'étend de la physique nucléaire à la technologie des plasmas, de la nanomécanique à la fabrication textile.

2.12 Étant donné que les nanoprocessus se déroulent également dans une dimension nanoscopique (10, au moins 9), très difficilement accessible à l'entendement commun, les nanomatériaux nécessitent d'emblée l'ouverture d'un dialogue constructif avec les consommateurs, afin d'identifier et d'exclure les risques, mais aussi de dissiper d'éventuelles craintes non fondées.

2.13 Le CESE a souligné non seulement la nécessité de «l'accélération du développement des applications industrielles et multisectorielles et du contexte économique et social, juridique, fiscal et financier, dans lequel doivent s'inscrire les initiatives en matière de nouvelles entreprises et de profils professionnels innovants», mais aussi «la sauvegarde des aspects éthiques, environnementaux, relatifs à la santé et à la sécurité tout au long du cycle de vie des applications scientifiques»⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Rapport «*Nanosciences & Nanotechnology: Opportunities & Uncertainties*» Royal Society, Londres, 29.7.2004.

⁽⁵⁾ Par ex., raquettes de tennis, écrans TV, nombreuses résines utilisées dans le domaine militaire, aérospatiale, électronique grand public, appareils électro-médicaux.

⁽⁶⁾ Cf. projet «*NANOSAFE2*» – premier rapport sur la dissémination des nanomatériaux sur la base du principe de précaution. DR-325_326200801-1-final.pdf.

⁽⁷⁾ JO C 157 du 28.6.2005, p. 22.

2.14 Dans un avis plus récent ⁽⁸⁾, le CESE a rappelé la nécessité d'un «dialogue visible et transparent avec la société civile, afin de la sensibiliser aux N&N, sur la base d'une évaluation objective des risques et des chances que celles-ci représentent» et de la «prise en compte constante des aspects éthiques et environnementaux ainsi que des aspects qui ont trait à la santé et à la sécurité des travailleurs et des consommateurs».

2.15 En 2008, la Commission a adopté une recommandation ⁽⁹⁾ centrée sur la recherche responsable dans les secteurs des N&N, proposant un code de conduite basé sur sept principes:

- **la compréhension:** les activités de recherche en N&N doivent être compréhensibles par le public. Elles respectent les droits fondamentaux et leur mise en œuvre sert le bien-être des personnes et de la société;
- **la durabilité:** le respect des principes éthiques et du développement durable impose des activités de recherche sur les N&N qui ne nuisent pas à l'environnement, en particulier aux personnes, aux animaux et aux végétaux;
- **la précaution:** respect du principe de précaution ⁽¹⁰⁾ pour éviter d'éventuelles incidences négatives sur l'environnement et la santé;
- **l'inclusion:** transparence, respect du droit légitime d'accès à l'information, ouverture à toutes les parties prenantes;
- **l'excellence:** adoption des meilleures normes scientifiques, y compris en termes d'intégrité de la recherche et de bonnes pratiques de laboratoire ⁽¹¹⁾;
- **l'innovation:** la gouvernance des activités de recherche en N&N encourage au maximum la créativité, la flexibilité et l'aptitude à anticiper en faveur de l'innovation et de la croissance;
- **la responsabilité:** les chercheurs et les organismes de recherche sont responsables de l'impact présent et futur de leur travail sur la société, sur l'environnement et sur la santé humaine.

La recommandation prévoit un rapport annuel des États membres sur les résultats de l'application du code et sur les bonnes pratiques mises en œuvre pour les obtenir.

⁽⁸⁾ JO C 185 du 8.8.2006, p. 1.

⁽⁹⁾ Cf. recommandation de la Commission C(2008) 424, 7.2.2008.

⁽¹⁰⁾ Cf. art. 174 par. 2 traité UE et communication, 2.2.2000, sur le recours au principe de précaution COM(2000) 1 final.

⁽¹¹⁾ Cf. directive 2004/9/CE et directive 2004/10/CE.

2.16 Le CESE souscrit aux principes de ce code et les juge valides en ce qui concerne la révision du cadre juridique et réglementaire européen pour les N&N.

2.17 Le CESE exprime sa préoccupation pour les progrès encore trop lents des applications commerciales des nanotechnologies et des recherches de l'effet que les nanomatériaux ont sur l'environnement et la santé, ainsi que sur leur toxicologie.

2.18 Même si, à l'heure actuelle, le niveau de risque relatif à l'exposition des travailleurs et des citoyens apparaît encore limité, le CESE juge indispensable de renforcer les instruments de dialogue avec le monde de la recherche et de l'industrie, afin que ces éléments soient intégrés – avec les ressources humaines et financières qui conviennent – dans toutes les recherches et applications sur les nanomatériaux, dès leur conception.

2.19 Le CESE souligne qu'à la multiplicité des disciplines et des secteurs intéressés correspond une pluralité d'instruments juridiques et de réglementations communautaires pertinentes (plus de 90): la grande transparence des dispositions communautaires et la clarté pour le citoyen/consommateur peuvent dès lors rester lettre morte.

2.20 La lecture du cadre réglementaire, surtout pour les PME, les consommateurs et les citoyens, pourrait être simplifiée par un effort de vulgarisation juridique, la création d'un site web interactif dédié, le développement de la démocratie participative avec les organisations de la société civile et la diffusion de guides de bonnes pratiques.

2.21 Un système optimal de gouvernance doit être en mesure de maintenir un équilibre entre les multiples aspects du développement responsable des nanomatériaux. Le CESE recommande que soit créée une structure permanente de référence, notamment sur la base de l'Observatoire des nanotechnologies, lancé en 2008, en tant que projet financé par l'UE ⁽¹²⁾, dans le but de fournir des analyses fiables, complètes et responsables sur une base scientifique et économique, d'examiner les questions éthiques, de prévoir les risques possibles pour l'environnement, pour la santé et pour la sécurité, et de mettre au point de nouvelles normes.

2.22 Le CESE est convaincu que la complexité, l'évolution rapide et la transversalité scientifique des nanotechnologies nécessitent une approche pluridisciplinaire (réglementaire, éthique et sociale) indispensable pour offrir des solutions fiables en matière de gestion du risque, sur la base d'analyses fiables, complètes et responsables, en organisant, en documentant et en communiquant avec exactitude des informations complètes sur les nanomatériaux manufacturés.

⁽¹²⁾ Cf. «Observatoire nano» PROJET FP7.

3. Les propositions de la Commission

3.1 Selon la Commission, il faut en particulier:

- que les documents qui étayent la mise en œuvre, notamment en matière d'évaluation des risques, et qui ont été adoptés au titre de l'actuelle législation, soient révisés de manière à garantir qu'ils prennent dûment en considération les risques présentés par les nanomatériaux et exploitent au mieux les données disponibles;
- que les autorités et agences accordent une attention particulière aux risques relatifs aux nanomatériaux lorsque la production et la commercialisation font l'objet d'un contrôle préalable à la mise sur le marché;
- appliquer les lignes directrices favorisant une approche responsable et ouverte pour la recherche en N&N au sein de l'UE établies dans le code de conduite volontaire pour la recherche responsable sur les N&N;
- étudier la possibilité de soumettre à une intervention préalable systématique la mise sur le marché des dispositifs médicaux présentant des risques liés aux nanomatériaux;
- perfectionner encore le cadre législatif communautaire des nanomatériaux, surtout en ce qui concerne les méthodes d'essai et les méthodes d'évaluation des risques;
- améliorer rapidement la base de connaissances scientifiques, surtout s'agissant des données sur les effets toxiques et écotoxiques et de la mise au point de méthodes d'essai pour produire ces données; des données sur les utilisations et expositions tout au long du cycle de vie des nanomatériaux ou des produits contenant des nanomatériaux; de la caractérisation des nanomatériaux, de la mise au point de normes et d'une classification uniformes, ainsi que de techniques analytiques de mesure; d'aspects liés à la santé au travail;
- renforcer les possibilités de recours au niveau national à des instruments de sauvegarde, mesures de suivi sanitaire, contrôle des marchés des denrées alimentaires, des aliments pour animaux et des pesticides, objections formelles aux normes, mesures de précaution, procédures de vigilance, mesures basées sur de nouveaux éléments de preuve ou sur une réévaluation des données existantes, échange mutuel d'informations, systèmes d'alerte précoce, etc.

4. Observations générales

4.1 Le CESE estime que, pour le développement responsable des N&N et des nanomatériaux, qui constitue un fer de lance

européen pour ce qui est de relever le défi que représente à l'échelle mondiale le progrès économique et social compétitif, il est indispensable d'accompagner dès l'origine ce progrès par une approche pluridisciplinaire permettant un dialogue permanent avec la société civile, condition nécessaire à son acceptation.

4.2 Toute en se félicitant de l'effort d'analyse déployé par la Commission s'agissant de la multitude des mesures communautaires existantes, le CESE juge que le développement de cette analyse doit être poursuivi dans un cadre cohérent, afin de fournir la base transparente et conviviale nécessaire pour mener à bien un dialogue structuré avec la société civile, dialogue que le CESE a préconisé à plusieurs reprises ⁽¹³⁾.

4.3 Il convient de l'avis du CESE de développer des perspectives d'anticipation en matière d'évaluation des risques nanotechnologiques, ainsi qu'un cadre réglementaire de référence intégré et un système de gouvernance au niveau international, afin d'apporter des réponses claires, fiables et complètes et d'examiner l'impact des mesures sur les questions éthiques ainsi que sur les risques possibles pour l'environnement, la santé et la sécurité des citoyens, et leur évolution possible.

4.4 Le Comité demande donc de poursuivre le développement de l'initiative communautaire afin qu'elle:

- fournisse un cadre de cohérence convivial permettant de garantir l'unicité des différentes réglementations communautaires pertinentes;
- identifie et prenne en considération les besoins émergents des acteurs économiques, des autorités de surveillance, des travailleurs du secteur et des utilisateurs finaux, en menant à bien une cartographie dynamique des besoins, des carences et des lignes d'action au niveau européen et au niveau des États membres en vue d'y répondre;
- mette en place une structure européenne permanente de référence pour les N&N et les nanomatériaux, avec un pôle européen de promotion et de coordination ⁽¹⁴⁾ qui couvre également les aspects d'évaluation et de prévention des risques;
- renforce l'action menée en matière d'éducation et de formation pluridisciplinaire, en y intégrant l'évaluation et la prévention des risques, ainsi que les infrastructures européennes d'excellence en la matière;
- mette en place une action d'étalonnage des initiatives en matière d'évaluation et de prévention des risques en Europe, aux États-Unis, au Japon et dans les économies émergentes;

⁽¹³⁾ Cf. notes 6 et 7.

⁽¹⁴⁾ Cf. JO C 185 du 8.8.2006, p. 1.

- rétablisse les niveaux de leadership européen s'agissant d'applications de nanotechnologie durables et sûres en matière de métrologie et de tests de validation des protocoles existants, notamment au moyen d'un renforcement des recherches prénormatives et conormatives;
 - appuie la normalisation technico-réglementaire européenne, avec des mandats clairs et transparents, à projeter au niveau international (travaux ISO/TC 229), afin de faciliter les échanges mondiaux;
 - permette un dialogue structuré avec la société civile, sur des bases sûres et transparentes, et assure que l'Europe s'exprime d'une seule voix dans ce domaine vital pour notre avenir dans le contexte international.
- 4.5 Enfin, le CESE demande que, dans le rapport 2009 prévu par le plan d'action 2005-2009, un chapitre soit consacré aux progrès des aspects réglementaires d'évaluation et de prévention des risques, à l'efficacité des protocoles d'essai, aux progrès enregistrés en la matière et aux nouvelles priorités d'action.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 77/91/CEE, 78/855/CEE et 82/891/CEE ainsi que la directive 2005/56/CE en ce qui concerne les obligations en matière de rapports et de documentation en cas de fusions ou de scissions»

COM(2008) 576 final — 2008/0182 (COD)

(2009/C 218/05)

Le 16 octobre 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 44 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 77/91/CEE, 78/855/CEE et 82/891/CEE ainsi que la directive 2005/56/CE en ce qui concerne les obligations en matière de rapports et de documentation en cas de fusions ou de scissions».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 février 2009 (rapporteuse: M^{me} SÁNCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 À de multiples reprises, le CESE a demandé que l'acquis communautaire soit simplifié. En effet, la superposition des modifications apportées au fil du temps aux différentes législations a entraîné des difficultés d'application, dans de nombreux cas, une charge bureaucratique excessive, qui entravent le bon fonctionnement des organes de réglementation.

1.2 Le Comité a néanmoins toujours plaidé pour que ce processus de simplification n'implique pas une dérégulation et ne se fasse pas au détriment de la sécurité juridique qui doit être garantie dans tous les secteurs de la législation européenne.

1.3 La réglementation du marché intérieur et les relations entre les opérateurs économiques et sociaux européens ont permis, d'une part, d'harmoniser les différentes législations et, d'autre part, de réaliser la libre-circulation des personnes et des capitaux sans toucher aux droits et obligations des parties concernées.

1.4 Pour cette raison et compte tenu des conséquences du manque de réglementation et de transparence de certains des organes clés du marché intérieur, le Comité considère que la Commission devrait évaluer si les modifications proposées en vue de simplifier les procédures n'auront que des effets positifs et permettront de réduire les coûts économiques ou si elles sont susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité juridique des opérations de concentration par le biais de fusions ou de scissions.

1.5 À cet égard, le CESE considère que les dispositions qui régissent les PME, la forme d'entreprise la plus répandue dans le

marché intérieur européen, devraient être séparées clairement de celles qui s'appliquent aux grandes entreprises, en particulier aux sociétés qui se financent par le marché boursier. La règle de l'unanimité requise pour un grand nombre des dispositions proposées peut dès lors être comprise comme s'appliquant aux petites et moyennes sociétés de capital car dans le cas contraire, cette règle serait inopérante.

1.6 Tant que cette séparation ne sera pas réalisée, les garanties juridiques devraient être maintenues pour les actionnaires ainsi que pour les créanciers et les salariés. Par ailleurs, des mesures de soutien devraient être définies pour les PME, afin de leur permettre d'alléger la charge économique que représente pour elles le respect de la législation en vigueur.

2. Introduction

2.1 S'agissant du marché intérieur, la Commission s'est notamment toujours montrée soucieuse de mettre en place une procédure visant à simplifier les dispositions communautaires, en particulier concernant les charges administratives qui pèsent sur les entreprises européennes la majorité d'entre elles sont des PME alors qu'un grand nombre des obligations prévues par les directives sur les sociétés sont conçues pour les grandes sociétés de capital qui captent des fonds sur le marché boursier.

2.2 Le Conseil de printemps de 2007 ⁽¹⁾ a approuvé le programme d'action pour la simplification et l'allègement des charges administratives qui entravent inutilement l'activité économique des entreprises. L'objectif qui a été fixé est de réduire ces charges de 25 % d'ici 2012.

⁽¹⁾ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles, doc 7224/07. p. 9.

2.3 Dans le cadre du droit des sociétés, des propositions de simplification ont déjà été réalisées dans deux domaines: au niveau du droit matériel, avec la première directive sur la constitution des sociétés anonymes ⁽¹⁾ et la deuxième directive sur la constitution et la modification du capital de ces sociétés ⁽²⁾, ainsi qu'au niveau du droit instrumental ⁽³⁾, en particulier concernant les normes comptables ainsi que les obligations en matière de rapports des sociétés cotées en bourse.

2.4 Parmi les directives que la Commission propose de modifier, deux ont fait l'objet de propositions de simplification: la troisième directive, relative aux fusions, et la sixième directive ⁽⁴⁾ qui concerne un thème d'importance majeure, à savoir l'intervention d'experts indépendants en cas de fusion ou de scission d'une société anonyme. Le CESE s'était montré critique sur cette question ⁽⁵⁾, jugeant que l'absence d'un critère objectif et extérieur à la société pourrait porter préjudice aux intérêts de tiers, des créanciers et des salariés.

3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 La proposition de directive à l'examen concerne directement trois directives: la troisième directive sur les fusions, la sixième directive sur les scissions ainsi que la directive sur les fusions transfrontalières, adoptée plus récemment ⁽⁶⁾. En outre, elle modifie indirectement la deuxième directive ⁽⁷⁾ dans la mesure où, en introduisant dans les dispositions sur les fusions et les scissions une dérogation à l'obligation de l'établissement d'un rapport d'expert sur les contributions en nature, elle a une incidence sur les dispositions relatives à la modification du capital contenues dans ladite directive.

3.2 L'ensemble des mesures de simplification proposées dans les trois directives portent sur les éléments suivants:

- allègement des obligations en matière d'établissement de rapports sur les projets de fusion ou de scission;
- obligations à l'égard des actionnaires en matière de rapports et d'information concernant les propositions de fusion ou de scission;
- dispositions concernant la protection des créanciers.

3.3 Tant la troisième que la sixième directive imposent actuellement la présentation de trois rapports: un rapport de l'encadrement sur les motifs juridiques et économiques de la fusion/scission, un rapport d'experts indépendants et un état comptable lorsque les comptes annuels ont plus de six mois.

⁽¹⁾ Directive 68/151/CEE (JO L 65 du 14.3.1968, p. 8) modifiée par la directive 2003/58/CE (JO L 221 du 4.9.2003, p. 13).

⁽²⁾ Directive 77/91/CEE (JO L 26 du 31.1.1977, p. 1), modifiée par la directive 2006/68/CE (JO L 264 du 25.9.2006, p. 32).

⁽³⁾ Normes comptables et obligations de transparence concernant les émetteurs, directive 2004/109/CE (JO L 390 du 31.12.2004, p. 38).

⁽⁴⁾ Directive 2007/63/CE (JO L 300 du 17.11.2007, p. 47) modifiant les directives 78/855/CEE et 82/891/CEE pour ce qui est de l'élaboration obligatoire d'un rapport d'expert indépendant à l'occasion des fusions ou des scissions des sociétés anonymes.

⁽⁵⁾ Avis du CESE (JO C 175 du 27.7.2007, p. 33).

⁽⁶⁾ Directive 2005/56/CE sur les fusions transfrontalières des sociétés de capitaux (JO L 310 du 25.11.2005, p. 1).

⁽⁷⁾ Directive 77/91/CE.

Tous ces rapports doivent être approuvés par l'assemblée générale de toute société partie à la fusion ou à la scission.

3.4 Concernant le rapport écrit de l'encadrement, la proposition réduit ces obligations en cas de renonciation à l'unanimité de tous les actionnaires; concernant l'état comptable, les dispositions de la directive sur la transparence ⁽⁸⁾ s'appliquent à condition que les sociétés disposent de valeurs cotées en bourse.

3.5 S'agissant de la deuxième directive sur la modification du capital, la directive à l'examen propose d'exempter les sociétés du rapport d'expert pour les contributions en nature.

3.6 Une proposition importante consiste à autoriser les sociétés à utiliser les nouvelles technologies, et partant leur site Internet, pour la publication des informations sur les fusions et les scissions.

3.7 S'agissant de la protection des créanciers, la directive à l'examen modifie leur droit de s'opposer aux opérations de fusion et de scission jusqu'à ce que le paiement de leurs créances soit garanti. Toutefois, dans un souci de protection des créanciers, en cas de fusions transfrontalières, un rapport d'expert sur les contributions en nature doit être présenté dans le but de garantir une valeur opposable dans les différents États membres dans lesquels les sociétés sont implantées.

4. Observations concernant la proposition de modification

4.1 Le CESE se félicite de la simplification de la législation communautaire en général et des dispositions sur les sociétés en particulier, compte tenu notamment de la charge administrative que supportent les entreprises européennes, surtout les PME qui sont majoritaires dans le tissu économique de l'UE. Toutefois, comme le CESE l'a déjà signalé, ce processus de simplification ne peut en aucun cas conduire à une insécurité juridique pour l'ensemble des acteurs du marché intérieur.

4.2 Si le CESE comprend le souci de la Commission de protéger les actionnaires en leur qualité de propriétaires de l'entreprise, il ne faut toutefois pas oublier les autres parties concernées par toute opération juridique et dont les droits légitimes pourraient être affectés. C'est pourquoi il approuve et appuie la position du PE ⁽⁹⁾ qui a rappelé la nécessité de prendre en compte les intérêts de toutes les parties concernées (investisseurs, propriétaires, créanciers et salariés). Le CESE avait déjà défendu cette position par le passé ⁽¹⁰⁾ et la confirme de dans le but de préserver la transparence et la confiance des acteurs économiques et sociaux du marché intérieur européen.

⁽⁸⁾ Directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.

⁽⁹⁾ Rapport du Parlement européen A6-0101/2008.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE, JO C 117 du 30.4.2004, p. 43.

4.3 La simplification proposée concernant l'obligation de présenter des rapports sur les fusions et les scissions, qui permet de remplacer la publication dans un registre par une publication sur Internet des documents devant être mis à la disposition des actionnaires et des créanciers (y compris dans le cas de fusions transfrontalières), appelle un certain nombre de critiques. Premièrement, cette modification ne peut être considérée comme une garantie pour les droits des actionnaires et des créanciers, dans la mesure où elle supprime le caractère public qui est le propre d'un registre. Deuxièmement, l'on se prive de la possibilité d'utiliser le contenu de celui-ci comme preuve fiable en cas de litige. Pour cette raison, le CESE est d'avis que dans ce type d'opérations, la transparence doit primer sur une économie des coûts, et considère dès lors que ce principe doit être sauvegardé de manière plus efficace.

4.4 En revanche, le CESE approuve la proposition consistant à ne pas dupliquer les rapports sur l'état comptable dans le cas des sociétés cotées ⁽¹⁾, étant donné qu'ils sont établis conformément aux dispositions arrêtées et qu'ils associent également les autorités boursières. L'élargissement de cette mesure à d'autres sociétés non cotées, lorsque l'ensemble des actionnaires de toutes les sociétés concernées sont unanimes, semble toutefois contraire à l'esprit de la norme. En effet, si les informations sur les comptes de la société sont déjà disponibles et conformes à la législation, il n'est pas nécessaire de les dupliquer; cette observation ne s'applique toutefois pas à l'article 9 ii) b) de la troisième directive qui exclut l'élaboration du rapport si les actionnaires le décident à l'unanimité.

4.5 Le CESE juge préoccupante la modification proposée concernant la deuxième directive 77/91/CEE, qui s'ajoute aux modifications antérieures. Il est proposé de ne pas appliquer

l'article 10 concernant les contributions en nature et leur évaluation par un expert indépendant en cas de fusion ou de scission et d'appliquer les différentes dispositions relatives aux rapports d'experts. Le CESE considère que le rapport fixe la part de capital qui correspond à chacun des actionnaires, et ce capital chiffre la responsabilité de chaque société à l'égard des tiers. Le Comité insiste sur sa position concernant la transparence et en particulier sur les garanties que doivent avoir toutes les personnes concernées par les opérations de fusion ou de scission. Il considère en outre que le fait de ne pas prévoir au moins un rapport «objectif» sur la capacité patrimoniale de la société, représentée par la valeur nominale du capital social, est une mauvaise base de départ.

4.6 Enfin, la possibilité qu'avaient auparavant les créanciers de s'opposer aux fusions ou aux scissions jusqu'à l'obtention de garanties quant au paiement (s'ils disposaient d'un titre légitime de crédit à l'égard des sociétés participant à ce type d'opérations), était l'un des moyens d'assurer la confiance dans ces opérations ainsi que le bon déroulement de celles-ci. La protection des créanciers se trouve à présent réduite, dans la mesure où la directive à l'examen prévoit qu'ils devront saisir «l'autorité administrative ou judiciaire compétente» pour obtenir des garanties adéquates, et «démontrer, de manière crédible, que la scission proposée compromet l'exercice de leurs droits et que la société ne leur a pas non plus fourni de garanties adéquates» (modification de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 82/891/CEE). Cette inversion de la charge de la preuve doit nous faire réfléchir sur l'opportunité d'une telle modification, étant donné qu'elle compliquera les opérations commerciales et pourrait augmenter le nombre d'opérations garanties assorties d'un effet exécutif.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁾ Directive 2004/109/CE, sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE»

COM(2008) 627 final — 2008/0190 (COD)

(2009/C 218/06)

Le 30 octobre 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 47, paragraphe 2, première et troisième phrases et à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 février 2009 (rapporteur: M. MORGAN).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 26 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, 1 voix contre et 10 abstentions

1. Résumé et conclusions

1.1 Avec l'application progressive du traitement électronique de l'information aux services financiers, l'on pourrait conclure que la monnaie électronique est déjà réalité. Les chèques sont lus et triés électroniquement, tandis que les cartes de crédit et de débit sont lues électroniquement par les distributeurs automatiques de billets, les terminaux des points de vente et d'autres types de dispositifs de paiement. Toutes ces applications reposent sur des avoirs disponibles sur un compte bancaire qui peuvent être limités par les dépôts ou arrêtés par la banque (par exemple pour les cartes de crédit). Dans tous les cas, la banque a conduit une enquête visant à déterminer la solvabilité et la bona fides de son client, et lui a délivré carnet de chèque, cartes de crédit et de débit en conséquence. L'accès à ce système de crédit électronique dépend de la solvabilité. De nombreuses catégories de population – les personnes ne bénéficiant pas ou peu des services bancaires – n'ont pas la faculté d'y participer.

1.2 Cependant, la monnaie électronique est tout autre chose. Elle ne dépend pas du crédit. Elle requiert un prépaiement. Le prépaiement est alors converti en substitut électronique à l'argent liquide, stocké sur un support électronique qui est géré par un émetteur de monnaie électronique. Le support électronique qui renferme le prépaiement peut soit être portable – il prend en général la forme d'une carte prépayée – soit consister en un enregistrement en ligne accessible par internet. La monnaie électronique autorise des paiements sans espèces pour des montants (en général) peu élevés, dans des environnements divers tels que les points de vente ou bien en ligne au moyen de communications par téléphone portable ou internet. La possession de monnaie électronique n'est pas directement liée à la solvabilité. La seule condition requise est la capacité à s'acquitter du prépaiement.

1.3 La monnaie électronique ne sera jamais à même de satisfaire tous les besoins que l'argent satisfait. Elle ne remplacera probablement pas le bas de laine rempli de billets de 500 euros mais elle devrait être capable de gérer les transactions pour lesquelles nous transportons des pièces et des billets sur nous. Malgré ce, son adoption a jusqu'à présent progressé très lentement. Les initiatives couronnées de succès ont toutes été en lien avec les développements de la société de l'information. Les progrès de la monnaie électronique devraient aller de pair avec ceux de la société de l'information. Elle devrait être la monnaie de la société de l'information. Son adoption future dépendra des initiatives entrepreneuriales et de l'innovation technique dans la société de l'information. Cette directive a pour objectif d'éliminer les obstacles à l'invention et à l'innovation. Le CESE souscrit à cet objectif.

1.4 À la fin des années 1990, la Commission européenne s'est rendu compte que les émetteurs de monnaie électronique se limitaient aux établissements de crédit, et elle a cherché à élargir le champ des entreprises susceptibles d'offrir ces services. En vue de développer le marché, la Commission a instauré la directive sur la monnaie électronique (2000/46/CE) afin de faciliter l'accès au marché de la monnaie électronique à des établissements autres que des établissements de crédit.

1.5 L'objectif de la directive sur la monnaie électronique était de créer un régime réglementaire approprié à l'échelle de risque que présentaient les nouveaux établissements de monnaie électronique et sous lequel l'innovation et la technologie pourraient s'épanouir. Il n'en a pas résulté un grand succès. La monnaie électronique est toujours loin d'apporter tous les bénéfices potentiels que l'on en attendait, et elle n'est toujours pas considérée comme une alternative crédible à l'argent liquide.

1.6 En conséquence la Commission a entrepris un examen approfondi des développements de la monnaie électronique. Elle en a conclu que certaines dispositions de la directive sur la monnaie électronique avaient été préjudiciables au développement du marché de la monnaie électronique en freinant l'innovation technologique. La consultation et l'évaluation ont dégagé deux problèmes principaux. Le premier tient au manque de clarté de la définition de la monnaie électronique et du champ d'application de la directive. Le second est lié au cadre juridique, sous la forme du régime prudentiel et de l'application de la législation antiblanchiment aux services de monnaie électronique. Cet exercice a débouché sur la conclusion suivante: la plupart des dispositions de la directive sur la monnaie électronique doivent être modifiées, raison pour laquelle il a été décidé de remplacer la directive existante par une nouvelle directive dont la proposition, COM(2008) 627 final, fait l'objet du présent avis.

1.7 Cette directive vise à permettre la mise au point de nouveaux services de monnaie électronique innovants et sûrs, à ouvrir le marché à de nouveaux acteurs et à favoriser une concurrence réelle et efficace entre tous les acteurs de ce marché. Aux yeux du CESE, cette initiative arrive à point nommé, dans la mesure où la participation des consommateurs à la société de l'information s'est accrue de manière exponentielle depuis la fin de la dernière décennie, et où il existe une demande latente et non satisfaite en équipements de monnaie électronique conviviaux pour les consommateurs. La directive vise à éliminer les obstacles rencontrés par les initiatives entrepreneuriales qui peuvent satisfaire à cette demande.

1.8 L'introduction d'un nouveau régime réglementaire dans le secteur financier est un problème potentiel eu égard à la crise du système bancaire et à la préoccupation générale vis-à-vis de l'inefficacité de la régulation des banques. En dépit de ces considérations, le CESE se félicite de ce que le régime proposé soit adéquat et proportionné. Les nouvelles règles ne s'appliquent pas aux banques, qui ont été les établissements responsables de la crise du crédit; la diminution du capital initial exigé ne sert qu'à réduire les barrières à l'entrée; les fonds propres d'un établissement de monnaie électronique seront proportionnels à ceux des banques et les fonds représentant les créances des utilisateurs seront protégés spécifiquement, ne pouvant être investis que dans un éventail limité d'investissements; enfin, les sommes d'argent impliquées sont de minimis. Si les établissements de monnaie électronique devaient devenir une réelle force sur le marché des paiements, il y aurait lieu de modifier certaines dispositions de la directive à la lumière de l'expérience.

1.9 Le CESE nourrit certaines préoccupations en rapport avec la protection des consommateurs et il appelle la Commission à effectuer des changements dans la directive concernant les limites à l'investissement des fonds de trésorerie, la conversion immédiate des sommes reçues en monnaie électronique, la protection des fonds propres dans le cas des établissements hybrides ainsi qu'à supprimer les frais afférents à la résiliation anticipée des contrats portant sur la monnaie électronique.

1.10 L'argent liquide est anonyme. De simples transactions en espèces ne dévoilent pas l'identité de la personne qui effectue le paiement. Les systèmes à monnaie électronique peuvent être anonymes ou bien nominatifs. Le plafond de stockage relevé à 500 euros devrait rendre la monnaie électronique plus attractive aux yeux des utilisateurs potentiels, notamment les personnes qui ne bénéficient pas ou peu des services bancaires. Alors que, rationnellement, ces limites ne devraient pas représenter un risque de blanchiment d'argent disproportionné en comparaison de ce qui est possible avec des montants élevés en espèce, quelques réserves demeurent vis-à-vis du plafond proposé.

1.11 Les pièces et les billets ont un coût de production de même qu'un coût de gestion pour les banques et les commerçants. Il ne fait aucun doute que la population de l'UE demeure profondément attachée aux espèces en tant que moyen de paiement et de réserve de fonds. En cette époque d'incertitude, l'on assiste à une forte augmentation du nombre de billets de banque en circulation.

1.12 La directive à elle seule ne renversera pas cette tendance. Elle éliminera en revanche les obstacles entravant l'innovation économique et technologique. Aucune autorité ne peut imposer l'utilisation de la monnaie électronique au grand public. Les banques sont en mesure de jouer un rôle pilote, mais à l'exception de la Belgique et de sa carte Proton, elles n'ont guère accompli de progrès. Les cartes de transport, de téléphonie ou le commerce sur internet démontrent clairement que les applications de la société de l'information tendent à étendre l'utilisation de la monnaie électronique. De plus, celle-ci est souvent le produit d'une autre activité de sorte que l'émetteur peut souvent être un établissement hybride et ne pas se consacrer uniquement à la monnaie électronique. Ce lien entre la monnaie électronique et d'autres modèles d'entreprises est considéré comme capital pour l'émergence de la monnaie électronique. La directive a été élaborée de façon à favoriser de tels développements et recueille à ce titre le soutien du CESE.

1.13 Une préoccupation essentielle porte sur le développement de la réglementation antiblanchiment d'argent. Le CESE ne peut accepter que deux directives établissent des limites contradictoires. Cette situation crée une confusion juridique inacceptable. Si les limites posées par la directive à l'examen doivent l'emporter, alors la directive antiblanchiment d'argent doit être modifiée.

1.14 Le CESE appelle vivement tous les États membres à adopter des politiques positives lors de la mise en œuvre de la nouvelle directive. Il importe que les règlements soient développés en consultation avec l'industrie et qu'ils soient conçus de telle sorte qu'ils ne représentent pas une charge onéreuse ni pour les émetteurs de monnaie électronique ni pour leurs clients alors que les sommes d'argent en jeu sont minimales. Selon l'approche qu'elles adopteront, les autorités nationales seront en position de favoriser ou limiter cette industrie naissante. Le CESE est convaincu que cette activité devrait être soutenue dans tous les États membres.

1.15 Cette directive est importante. Elle a des implications potentielles d'une portée considérable. Le CESE appelle les acteurs présents et potentiels sur la scène de la monnaie électronique à réévaluer leurs atouts, leurs faiblesses, les opportunités qui se présentent à eux ainsi que les menaces auxquelles ils sont confrontés à la lumière de cette directive. Ce marché se voit donner une seconde chance.

2. Introduction

2.1 Les paragraphes 2.2, 2.3 et 2.4 décrivent les principales caractéristiques de la monnaie électronique et son lien avec la société de l'information. Il existe un certain nombre d'exemples illustrant la façon dont la participation des consommateurs à la société de l'information conduit à l'adoption de la monnaie électronique.

2.2 L'utilisation de la carte RFID ⁽¹⁾ en est un cas typique. La puce RFID pouvant enregistrer des valeurs monétaires, l'une de ses applications courantes est le paiement de l'accès aux systèmes de transport. Hong Kong a introduit la carte «Octopus» en 1997. Il s'agit d'une carte à puce prépayée sans contact et rechargeable. Outre le fait qu'elle est utilisée comme système de paiement dans la quasi-totalité des transports public hongkongais, cette carte sert aussi au paiement dans les commerces de proximité, les supermarchés, les établissements de restauration rapide, les parcmètres, les distributeurs automatiques, etc. Les cartes sont utilisées par 95 % de la population hongkongaise âgée de 16 à 65 ans. Cet exemple montre en quoi le fait que le consommateur s'implique dans une application de la société de l'information conduit à étendre le développement de la monnaie électronique. À Londres, l'usage de la carte RFID sans contact «Oyster» est maintenant généralisé dans les transports publics. Les utilisateurs anticipent désormais son extension aux kiosques à journaux, commerces de proximité et établissements de restauration rapide qui s'agglutinent autour des nœuds de transport et des gares. De tels développements sont certainement à attendre tant au Royaume-Uni que dans d'autres États membres dans la mesure où les cartes RFID viennent à être largement adoptées.

2.3 Un autre exemple plus répandu est le compte de téléphonie mobile prépayé qui peut d'ores et déjà être utilisé pour payer des activités aussi diverses que les services d'aide téléphonique dédiés aux problèmes informatiques, la participation à des concours, les dons caritatifs, les jeux interactifs, les divertissements pour adultes ou les services d'information. À l'instar des cartes de transport prépayées, les comptes de téléphonie prépayés sont définis comme étant de la monnaie électronique quand la valeur monétaire qui y est stockée commence à être acceptée par des entreprises autres que les transports ou l'opérateur de téléphonie.

⁽¹⁾ La RFID (identification par radiofréquences) utilise une puce électronique qui peut être incorporée dans différents supports tels que les étiquettes d'articles ou les cartes d'identité personnelles. La puce est lue par un lecteur sans fil, et la carte doit seulement effleurer le lecteur. Cette application est décrite comme étant «sans contact». Les cartes d'accès aux bâtiments telles que celles utilisées au CESE sont des cartes RFID.

2.4 Internet promeut aussi la monnaie électronique, parce que la monnaie électronique peut satisfaire deux besoins importants. La plupart des applications mettant en relation les entreprises et les consommateurs sur internet supposent une opération de crédit. Les personnes vivant à l'écart des services bancaires en sont totalement exclues puisqu'elles ne possèdent pas de carte de crédit ou de débit. En utilisant une carte de monnaie électronique, elles peuvent profiter des bienfaits d'internet. Les transactions de consommateur à consommateur ont aussi enregistré une croissance significative sur internet, stimulées par les sociétés de vente aux enchères telles qu'eBay. Il n'est pas possible de mener une transaction de consommateur à consommateur au moyen d'une carte de crédit ou de débit. Le paiement doit être effectué en monnaie électronique sécurisée. Cela explique l'émergence de systèmes tels que PayPal ⁽²⁾ qui a eu une relation symbiotique avec eBay.

2.5 Les cartes de transport, de téléphonie ou le commerce sur internet démontrent que les applications de la société de l'information augmentent l'utilisation de la monnaie électronique. Elles montrent aussi que la monnaie électronique peut être le sous-produit d'une autre entreprise, de sorte que l'émetteur de monnaie électronique peut souvent être une structure hybride. Ce lien entre la monnaie électronique et une autre activité est perçu comme crucial pour l'émergence de la monnaie électronique. La directive a été élaborée en conséquence.

2.6 Les établissements de crédit tels que les banques possèdent tous les attributs nécessaires pour émettre de la monnaie électronique et ils opèrent sous des régimes réglementaires appropriés. Dans une certaine mesure, les établissements de crédit ont pris l'initiative. En Belgique, la carte Proton est le produit d'un consortium bancaire. Cette carte combine une carte de débit avec une fonction de monnaie sur carte, et son utilisation est répandue parmi les clients des banques en Belgique. Il est envisageable que davantage de cartes de ce type, combinant plusieurs usages et dotées d'une fonction de monnaie électronique sans contact s'appuyant sur la technologie RFID, soient mises en circulation. Malgré ce, il y a un conflit d'intérêts évident entre la monnaie électronique et d'autres gammes de produits que proposent les établissements de crédit, telles que les cartes de crédit et de débit.

2.7 Il ressort des chiffres concernant le faible nombre d'établissements de monnaie électronique disposant d'un agrément complet (20 établissements de monnaie électronique et 127 établissements bénéficiant d'une exemption) et le faible volume de monnaie électronique émis (la monnaie électronique actuellement en circulation représente 1 milliard d'euros, contre plus de 600 milliards d'euros d'espèces) que ce mode de paiement ne s'est pas encore vraiment implanté dans la plupart des États membres. En outre, le volume des espèces en circulation a augmenté continuellement depuis l'introduction de l'euro en 2002.

⁽²⁾ PayPal a débüté en tant qu'établissement de monnaie électronique régulé par l'Autorité des services financiers (Financial Services Authority) du Royaume-Uni. Il s'est depuis converti en établissement de crédit et est désormais domicilié à Luxembourg.

2.8 En conséquence la Commission a entrepris un examen approfondi des développements de la monnaie électronique. La consultation et l'évaluation ont dégagé deux problèmes principaux ayant trait à la directive sur la monnaie électronique actuelle. Le premier tient au manque de clarté de la définition de la monnaie électronique et du champ d'application de la directive. Le second est lié au cadre juridique, sous la forme du régime prudentiel et de l'application des réglementations antiblanchiment aux services de monnaie électronique.

2.9 De plus, la directive sur les services de paiement 2007/64/CE entrera en vigueur en novembre 2009. La pertinence de la directive sur les services de paiement tient à ce qu'elle met en place un régime spécial pour les établissements de paiement, analogue à celui qui couvre les établissements de monnaie électronique. La directive sur les services de paiement n'est pas compatible avec la directive sur la monnaie électronique, et si le régime prévu par la directive sur la monnaie électronique n'est pas révisé, il en résultera une incertitude juridique accrue.

2.10 Il ressort de ce qui précède que la plupart des dispositions de la directive sur la monnaie électronique doivent être modifiées, et il a donc été décidé de remplacer la directive existante par une nouvelle directive dont la proposition fait l'objet du présent avis.

3. Contenu essentiel de la directive

3.1 La directive vise à permettre la mise au point de nouveaux services de monnaie électronique innovants et sûrs, à ouvrir le marché à de nouveaux acteurs et à favoriser une concurrence réelle et efficace entre tous les acteurs de ce marché. L'on s'attend à ce que l'innovation sur le marché des paiements ait des effets bénéfiques tangibles pour les consommateurs, les entreprises, et l'économie en général, tandis que des solutions créatives seront source de progrès en matière de rapidité des paiements, de facilité d'utilisation et de nouvelles fonctionnalités pour la société de l'information du XXI^e siècle.

3.2 La définition de la monnaie électronique est clarifiée: les termes «monnaie électronique» désignent une valeur monétaire représentant une créance sur l'émetteur qui est stockée sous une forme électronique et émise contre la remise de fonds (article 2.2). Ils ne s'appliquent pas aux instruments prépayés à but unique (circuit fermé) dont l'usage est restreint (articles 1.3 et 1.4).

3.3 Le champ d'application de la nouvelle directive facilite l'entrée sur le marché, car il couvre les émetteurs de titres électroniques polyvalents (circuit ouvert) tels que les cartes RFID ou les cartes de téléphonie mobile et englobe aussi la monnaie électronique sur serveur.

3.4 Les activités des établissements de monnaie électronique sont définies de façon plus exhaustive dans les articles 8 et 9. Elles comportent deux dimensions. La première établit qu'un éventail plus large de services de paiement, tels que définis dans l'annexe de la directive sur les services de paiement, sont susceptibles d'être proposés, y compris l'octroi de crédits, la

prestation de services annexes ou l'exploitation du système de paiement. La seconde reconnaît aux émetteurs de monnaie électronique la possibilité d'entreprendre d'autres activités telles que la vente de détail ou les télécommunications dans le cadre normal de leurs activités. Dans ces derniers cas de figure, il ne sera désormais plus nécessaire de créer un établissement de monnaie électronique indépendant. Il sera en revanche nécessaire que les fonds de monnaie électronique soient protégés conformément aux dispositions de la directive sur les services de paiement. L'autorisation d'établissements de monnaie électroniques hybrides de ce type devrait encourager l'accroissement de l'émission de monnaie électronique.

3.5 Les droits au remboursement sont un élément de la protection des consommateurs. Ils sont clarifiés dans l'article 5: les États membres veillent à ce que les émetteurs de monnaie électronique remboursent à la demande du titulaire, à tout moment et à la valeur nominale, la valeur monétaire de la monnaie électronique qu'ils détiennent. Cette disposition cause des problèmes aux opérateurs de téléphonie mobile dans les cas où le prépaiement est destiné aux services de téléphonie assortis d'une option d'utilisation dans le commerce de détail, mais ces services sont désormais couverts par les dispositions de l'article 5.

3.6 Le régime prudentiel suit généralement les dispositions des articles pertinents de la directive sur les services de paiement. Il y a toutefois des dispositions particulières visant à rendre le régime proportionnel aux risques encourus. Un certain nombre d'aspects entrent en ligne de compte.

3.6.1 La directive sur la monnaie électronique stipule qu'un établissement de monnaie électronique doit disposer d'un capital initial s'élevant à un million d'euros. Ce montant est désormais perçu comme excessif au regard des risques encourus et comme un obstacle à la création de PME innovantes dans le domaine de la monnaie électronique. Dans le nouveau projet, le capital initial requis est ramené à 125 000 euros.

3.6.2 Outre le capital initial, les établissements de monnaie électronique doivent détenir des fonds propres proportionnels à leurs engagements en circulation. Dans la directive sur la monnaie électronique, le pourcentage était de 2 %. La nouvelle exigence s'élève à 5 %; elle diminue lorsque le volume augmente, et s'applique au montant le plus élevé entre la monnaie électronique en circulation et le volume des paiements mensuel.

3.6.3 Il existe des limites à l'investissement des fonds propres représentant la monnaie électronique en circulation, mais seulement dans le cas où l'émetteur entreprend une activité autre qu'une activité de paiement (article 9).

3.6.4 En matière de lutte contre le blanchiment, les modifications proposées à la troisième directive sur le blanchiment d'argent sont cohérentes avec les besoins des entreprises et les pratiques du secteur. Le plafond portant sur le montant de monnaie électronique susceptible d'être échangé en une fois contre espèces est relevé de 150 euros à 500 euros (article 16).

3.6.5 La directive sur la monnaie électronique autorisait les États membres à exempter certains établissements de bon nombre d'exigences d'autorisation afin de favoriser l'entrée sur le marché et l'innovation venant de nouveaux acteurs. Ces exemptions étaient appliquées de manière non homogène par les États membres, créant ainsi des conditions de concurrence non équitables pour les acteurs du marché. Le nouveau régime prévoit toujours des exemptions (article 10) mais, comme stipulé dans les articles pertinents de la directive sur les services de paiement, les établissements de monnaie électronique bénéficiant d'une exemption ne doivent pas exercer leurs activités dans plusieurs États membres. Autrement dit: pas de passeport lorsque les exemptions s'appliquent.

4. La perspective économique et sociale

4.1 Le CESE porte beaucoup d'intérêt aux avancées qui vont dans le sens des objectifs de la stratégie de Lisbonne. Cette directive mérite notre soutien car elle appuie la réalisation des objectifs de croissance et d'emploi de Lisbonne au moyen, entre autres, de l'innovation technologique, de l'initiative entrepreneuriale, de la créativité sur l'internet et de la création de PME, conduisant au développement de la société de l'information du XXI^e siècle.

4.2 L'introduction d'un nouveau régime réglementaire dans le secteur financier est un problème potentiel eu égard à la crise du système bancaire et à la préoccupation générale vis-à-vis de l'inefficacité de la régulation des banques. En dépit de ces considérations, le CESE estime que le régime proposé est adéquat et proportionné, pour les raisons suivantes:

- les réglementations sont conçues pour les PME innovantes du secteur des paiements. La récente crise bancaire a été provoquée par les risques de crédit auxquels les banques se sont exposées. Les établissements de monnaie électronique n'auront pas la possibilité d'accorder des crédits reposant sur les fonds des utilisateurs, de telle sorte qu'il n'y ait pas là une source de risque;
- conformément à l'exigence de fonds propres (cf. paragraphes 3.6.1 et 3.6.2 ci-dessus), le capital initial de 125 000 euros doit croître proportionnellement au volume de monnaie en circulation. La diminution du capital initial exigé ne sert qu'à réduire les barrières à l'entrée. La directive spécifie des exigences en capital significatives pour des fonds propres plus importants;
- les fonds propres d'un établissement de monnaie électronique seront proportionnels à ceux des banques et les fonds représentant les créances des utilisateurs seront protégés spécifiquement en ne pouvant être investis que dans un éventail limité d'instruments;

- les sommes d'argent impliquées sont de minimis. Si les établissements de monnaie électronique devaient devenir une réelle force sur le marché des paiements, il y aurait lieu de modifier certaines dispositions de la directive à la lumière de l'expérience.

4.3 Le CESE nourrit certaines préoccupations en rapport avec la protection des consommateurs et il appelle la Commission à effectuer les changements suivants dans la directive:

4.3.1 Les limitations à l'investissement du fonds de trésorerie ne s'appliquent à l'heure actuelle qu'aux établissements de monnaie électronique hybrides. Pour une sécurité accrue des clients, ces dispositions devraient s'appliquer à toutes les institutions de monnaie électronique.

4.3.2 Les établissements de monnaie électronique ne peuvent pas détenir de fonds de clients en dépôt. Les sommes reçues doivent être immédiatement converties en monnaie électronique. Cette mesure de protection n'est pas clairement précisée dans la directive.

4.3.3 L'article 9 devrait être modifié de façon à rendre explicite l'exigence selon laquelle les fonds propres en rapport avec l'encours des engagements en monnaie électronique doivent être spécifiquement protégés dans le cas des établissements hybrides.

4.3.4 L'article 5.4 permet qu'aucun frais ne soit facturé pour le remboursement à la date d'échéance d'un contrat, cependant que l'article 5.5 autorise à facturer des frais en cas de résiliation anticipée. Il conviendrait de retirer cette dernière disposition car il n'y a pas de distinction entre le remboursement en cours de contrat ou à son échéance, et il est vraisemblable que cela résulte en un modèle de résiliation de contrat qui ira à l'encontre de l'exigence prudentielle de connaissance du client.

4.4 Les attitudes envers l'argent liquide diffèrent d'une culture à l'autre au sein de l'UE, tout comme les attitudes envers la technologie. Les taux de pénétration d'internet et du courrier électronique peuvent fournir quelques indications sur l'acceptation probable de la monnaie électronique. La démographie des secteurs de la vente au détail et des services sera un autre facteur. Les grandes entreprises sont probablement plus enclines à adopter la monnaie électronique en tant qu'utilisateurs précoces. C'est pour ces raisons et d'autres qui tiennent à la psyché des États membres qu'il serait peu judicieux de s'attendre à un taux de pénétration uniforme de la monnaie électronique à travers l'UE.

4.5 Des vingt et quelques établissements de monnaie électronique accrédités à ce jour, quinze l'ont été au Royaume-Uni. La politique positive de l'Autorité des services financiers (Financial Services Authority ou FSA) du Royaume-Uni envers la monnaie électronique a contribué à ce résultat. La FSA a en particulier consulté l'industrie pour s'assurer de ce que la réglementation britannique était utilisable dans la pratique. Ce en quoi elle a réussi. Le CESE appelle vivement tous les États membres à adopter des politiques aussi positives à l'égard de la nouvelle directive. De telles politiques devraient contribuer à accroître l'acceptation de la monnaie électronique à travers l'UE.

4.6 Une préoccupation essentielle a trait au développement de la réglementation antiblanchiment d'argent. La troisième directive antiblanchiment d'argent comportait un article qui conférait aux États membres la liberté de ne pas appliquer les mesures d'obligation de vigilance à l'égard de la clientèle ou de les reporter, pour ce qui est de la monnaie électronique, lorsque le montant stocké n'excède pas 150 euros pour un support non rechargeable, ou 2 500 euros par année civile pour un support rechargeable. Les plafonds équivalents tant dans la directive des services de paiement que dans la proposition de révision de la directive sur la monnaie électronique s'élèvent respectivement à 500 et 3 000 euros. Le CESE ne peut accepter que deux directives établissent des limites contradictoires. Si les limites posées par la directive à l'examen doivent l'emporter, alors la directive antiblanchiment d'argent doit être modifiée.

4.7 L'argent liquide est anonyme. De simples transactions en espèces ne dévoilent pas l'identité de la personne qui effectue le paiement. Les systèmes à monnaie électronique peuvent être anonymes ou bien nominatifs. La mise en œuvre de la directive

sur la monnaie électronique par les États membres a souvent poussé l'identification personnelle du client (principe de bonne connaissance de la clientèle) à l'extrême, ce qui constitue un problème. Pour les transactions à faible valeur, beaucoup d'utilisateurs souhaitent conserver leur anonymat. L'un des éléments de la mise en œuvre de la directive sur la monnaie électronique au Royaume-Uni consistait précisément à ce que les mesures d'identification personnelle du client n'entrent pas en jeu jusqu'à ce que le client ait atteint un niveau substantiel d'activité. Le plafond de stockage relevé à 500 euros devrait rendre la monnaie électronique plus attractive aux yeux des utilisateurs potentiels, notamment les personnes qui ne bénéficient pas ou peu des services bancaires. Alors que, rationnellement, ces limites ne devraient pas représenter un risque de blanchiment d'argent disproportionné en comparaison de ce qui est possible avec des montants élevés en espèce, quelques réserves demeurent vis-à-vis du plafond proposé.

4.8 La monnaie électronique favorise l'inclusion financière. Dans une société où les paiements par carte de crédit ou de débit deviennent de plus en plus la norme, la possibilité d'acquiescer contre espèces une carte qui peut ensuite être utilisée dans les transactions de crédit ou de débit est potentiellement très alléchante. Certains groupes de la société pourraient tout particulièrement bénéficier de ce dispositif. Ces groupes englobent les immigrés, les personnes qui ne bénéficient pas ou peu des services bancaires, et dans certains cas, les jeunes et les personnes handicapées. Le CESE s'inquiète de ce que du point de vue de la protection des consommateurs, ces groupes sont aussi les plus vulnérables. Les États membres devraient tenir compte de ces vulnérabilités lorsqu'ils mettront en œuvre la directive.

Bruxelles, le 26 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes (ISA)»

COM(2008) 583 final — 2008/0185 (COD)

(2009/C 218/07)

Par lettre datée du 14 octobre 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 156 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes (ISA)»

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 29 janvier 2009 (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité appuie l'initiative de lancement du programme ISA prise par la Commission, car il est convaincu que ce programme continuera à garantir et à renforcer effectivement et efficacement l'interopérabilité au sein des nouveaux systèmes complexes du marché unique européen.

1.2 Le CESE juge essentielle, pour garantir l'exercice concret des libertés prévues par le traité, la mise en œuvre intégrale de mécanismes d'interopérabilité, au bénéfice des administrations et des institutions, mais également des citoyens, des entreprises, et, de manière générale, de la société civile organisée.

1.3 Il est évident qu'il convient de mettre en œuvre une stratégie spécifique visant à la sécurité des données personnelles et économiques, comme l'a rappelé le CESE à plusieurs reprises dans ses avis ⁽¹⁾: «... la sécurité informatique ne peut en aucun cas être dissociée du renforcement de la protection des données personnelles et de la préservation des libertés, qui sont garanties par la Convention européenne des droits de l'homme».

1.4 Le Comité attire l'attention sur la nécessité pour les utilisateurs de disposer de systèmes interconnectés ne pouvant être acquis qu'avec une garantie de protection des données, tant personnelles qu'industrielles et administratives. Il y a lieu de définir d'emblée, au niveau juridique, un système européen de poursuites / sanctions applicable aux utilisations abusives des réseaux et des données, et ce faisant, d'œuvrer également à l'interopérabilité des procédures juridiques de l'Union.

1.5 Le Comité estime encore insuffisantes les mesures prises pour éviter la fragmentation du marché et donner une dimen-

sion paneuropéenne effective à un système d'administrations publiques interconnectées, interactives et accessibles.

1.6 Le Comité demande que la proposition de programme ISA s'accompagne d'une initiative communautaire solide, qui engage les États membres et la Commission sur des instruments contraignants apportant des certitudes et une vigueur renouvelées à un cadre commun d'interopérabilité renforcé.

1.7 Il est essentiel que la nouvelle stratégie européenne d'interopérabilité définisse, avec le cadre commun, les priorités en matière de politiques communautaires, qui impliquent une intensification des efforts en faveur d'instruments, de cadres et de services communs, en plus de prévisions budgétaires claires.

1.8 Selon le CESE, il faut arriver à une convergence numérique garantissant:

— l'interopérabilité du matériel, des plates-formes et des services;

— la sécurité et la fiabilité;

— la gestion des identités et des droits;

— l'accessibilité et la facilité d'utilisation;

— l'utilisation de systèmes informatiques et d'architectures techniques neutres d'un point de vue linguistique;

⁽¹⁾ Avis CESE sur «Une stratégie pour une société de l'information sûre», rapporteur: M. PEZZINI, JO C 97 du 18.4.2007, p. 21.

— un effort majeur d'assistance et de formation permanente à l'intention des utilisateurs, en particulier les plus faibles ⁽¹⁾;

et ce, afin d'éviter les phénomènes «d'exclusion numérique» et d'assurer des niveaux élevés de fiabilité et de confiance entre utilisateurs et fournisseurs de services.

1.9 Le CESE estime nécessaire d'améliorer la coordination et la coopération avec les autres programmes communautaires contribuant à l'apport de nouvelles idées et solutions en matière d'interopérabilité paneuropéenne.

1.10 Le Comité rappelle l'importance des logiciels ouverts, surtout en matière d'administration électronique, afin d'en garantir la sécurité et la pérennité, et également la confidentialité des informations ou des paiements, ainsi que l'intérêt de connaître le «code source», et il considère qu'il faut encourager l'utilisation d'un logiciel à source ouverte, qui permet d'étudier, de remplacer, de redistribuer et de réutiliser des solutions logicielles de grande valeur pour les administrations publiques.

1.11 De l'avis du Comité, il y a lieu de renforcer le cadre européen de référence en matière d'interopérabilité, dans une optique pluridimensionnelle comprenant les aspects politiques d'une vision commune à propos de priorités partagées, les aspects juridiques de synchronisation législative, ainsi que les aspects techniques, sémantiques et organisationnels.

1.12 Selon le Comité, il conviendrait d'élaborer une méthode européenne de calcul du rapport coût-bénéfice des services interopérables «PEGS» mis en place par les administrations publiques.

1.13 Le Comité estime qu'une campagne d'information et de formation en la matière est une condition sine qua non de la réussite de l'initiative. Il est fondamental de mettre en place un dialogue social et civil, au niveau européen, et d'organiser régulièrement des conférences paneuropéennes des services en ligne afin de diffuser, soutenir et orienter les travaux des administrations, dans les différents pays, dans un cadre développement commun.

2. Introduction

2.1 Les développements rapides intervenus depuis le début des années 90 dans le secteur des technologies de l'information et de la communication ont profondément transformé le

⁽¹⁾ Par utilisateurs faibles, l'on entend les catégories d'utilisateurs jeunes et âgés peu préparés à l'utilisation des données du réseau, et ceux qui ne disposent pas des moyens économiques nécessaires pour accéder au réseau.

contexte d'interactivité dans lequel opèrent les administrations publiques, le monde des entreprises et du travail et les citoyens. Les niveaux d'intégration atteints sur le marché unique européen ont donné un élan sans précédent à la dimension transfrontalière des services d'administration électronique.

2.2 Le Comité a eu l'occasion de souligner, tout récemment encore, que «l'adaptation des administrations publiques aux services en ligne impliquera la modernisation, en termes d'amélioration de la qualité, de souplesse et de rendement des services aux citoyens, l'efficacité dans l'utilisation des ressources publiques, la réduction des coûts, la satisfaction des usagers, l'intégration entre les différentes administrations publiques et la simplification administrative» ⁽²⁾.

2.3 Les thèmes de la convergence et de l'interopérabilité constituent l'un des principaux aspects d'une stratégie européenne d'administration électronique, comme l'a souligné la déclaration de Manchester en 2005 ⁽³⁾.

2.4 Le Comité a pu se prononcer à plusieurs reprises sur cette thématique ⁽⁴⁾, comme sur de nombreuses initiatives législatives requérant nécessairement des structures d'interopérabilité, à savoir la directive 2006/123/CE sur les services, la directive 2004/18/CE sur la passation de marchés publics, la directive 2007/2/CE «INSPIRE», et la directive 2003/98/CE sur la réutilisation des informations du secteur public.

2.5 Ensuite, le Comité a appuyé, en diverses occasions ⁽⁵⁾, les initiatives spécifiques par lesquelles la Commission a lancé les programmes relatifs à l'échange électronique de données entre administrations – IDA I (1995-1999), IDA II (1999-2004) et IDABC (2005-2009) – qui constituent les phases antérieures à l'actuelle proposition de décision concernant le nouveau programme ISA – solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes (2010-2015).

⁽²⁾ Cf. avis du CESE sur le *Plan d'action i2010 pour l'e-gouvernement*, rapporteur: M. HERNÁNDEZ BATALLER, JO C 325 du 30.12.2006, p. 78.

⁽³⁾ Cf. http://archive.cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration_fr.pdf

⁽⁴⁾ Cf. avis CESE sur le *programme MODINIS*, rapporteur: M. RETUREAU, JO C 61 du 14.3.2003, p. 184; avis CESE sur la *prolongation du programme pour la diffusion des bonnes pratiques et le suivi de l'adoption des TIC - MODINIS*, rapporteur: M. RETUREAU, JO C 28 du 3.2.2006, p. 89; avis CESE sur le *Rapport final sur eEurope 2002*, rapporteur: M. KORYFIDIS, JO C 220 du 16.9.2003, p. 36; avis CESE sur l'*Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information*, rapporteur: M. LAGERHOLM, JO C 220 du 16.9.2003, p. 33; avis CESE sur *i2010 – Une société de l'information pour la croissance et l'emploi*, rapporteur: M. LAGERHOLM, JO C 110 du 9.5.2006, p. 83; avis CESE sur *l'e-accessibilité*, rapporteur: M. CABRA de LUNA, JO C 110 du 9.5.2006, p. 26; avis CESE sur le thème «*Cyberactivité / Go Digital*», rapporteur: M. McDONOGH, JO C 108 du 30.4.2004, p. 23; avis CESE sur le *cadre réglementaire de l'UE pour les réseaux et services de communications électroniques*, rapporteur: M. McDONOGH, JO C 97 du 28.4.2007, p. 27.

⁽⁵⁾ Cf. avis CESE sur *l'échange électronique de données (IDA)*, rapporteur: M. GONÇALVES, JO C 214 du 10.7.1998, p. 33; avis CESE sur les *modifications du programme IDA*, rapporteur: M. BERNABEL, JO C 80 du 3.4.2002, p. 21; avis CESE sur les *services de gouvernement électronique*, rapporteur: M. PEZZINI, JO C 80 du 30.3.2004, p. 83.

2.6 Le Comité a rappelé que «l'interopérabilité des systèmes d'information, le partage et la réutilisation de l'information ainsi que l'interconnexion des processus administratifs sont essentiels pour la fourniture de services d'administration électronique de haute qualité, sans solution de continuité et interactifs, orientés vers l'utilisateur»⁽¹⁾, et a souligné en particulier les éléments suivants:

- l'importance de renforcer les initiatives européennes au bénéfice des administrations et des institutions mais également des citoyens, des entreprises et, d'une manière générale, de la société civile organisée;
- l'importance de disposer d'une autorité de certification européenne efficace, afin d'assurer des niveaux de sécurité adéquats en matière d'accès et d'échange d'informations;
- l'importance de garantir une visibilité, une accessibilité et une interopérabilité maximales à l'égard des utilisateurs finaux;
- la nécessité d'encourager, aux différents niveaux, des initiatives destinées à assurer la formation continue des utilisateurs et d'autoriser l'utilisation des infrastructures de réseau susmentionnées également à des fins de formation continue;
- la nécessité, compte tenu du caractère sensible des données traitées, de garantir un niveau de sécurité élevé des réseaux en utilisant des outils de sauvegarde adéquats et des protocoles de transmission sécurisée le cas échéant, tant au niveau central qu'au niveau des États membres.

2.7 Par ailleurs, les documents de travail accompagnant la communication de la Commission intitulée «Un marché unique pour l'Europe du XXI^e siècle» du 20 novembre 2007 – sur laquelle le Comité s'est prononcé⁽²⁾ – contiennent de nombreuses références aux instruments d'interopérabilité dans le cadre de l'échange électronique de données: le réseau en ligne SOLVIT; le système d'information sur le marché intérieur (IMI); le système communautaire d'information rapide sur les produits dangereux (RAPEX); le système TRACES garantissant la traçabilité des animaux vivants et une réaction rapide en cas de maladie animale.

2.8 Plusieurs études⁽³⁾ ont toutefois mis en lumière l'existence de nombreux obstacles à la réalisation d'une parfaite interopérabilité transfrontalière et transsectorielle pour les administrations publiques: manque de coordination, manque de flexibilité organisationnelle, différences entre les responsabilités institutionnelles, divergence des cadres juridiques, différences d'approche culturelle et politique, dialogue insuffisant avec l'industrie, valorisation insuffisante des résultats obtenus, obstacles liés au multilinguisme.

⁽¹⁾ Cf. avis CESE sur les services de gouvernement électronique, rapporteur: M. PEZZINI. JO C 80 du 30.3.2004, p. 83.

⁽²⁾ Cf. avis CESE sur *Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle*, rapporteur: M. CASSIDY, corapporteurs: MM. HENCKES et CAPPELLINI, pas encore publié au Journal officiel.

⁽³⁾ Cf. www.egovbarriers.org

2.8.1 À ces obstacles s'ajoutent les problèmes liés à la sécurité et au respect de la vie privée ainsi qu'une intégration insuffisante des procédures administratives des États membres. La mise en réseau du système des douanes devrait elle aussi être améliorée, comme l'a demandé le Comité à plusieurs reprises.

2.9 Le Comité estime dès lors qu'il convient d'intensifier encore les efforts de coordination pour promouvoir l'interconnectivité, l'interopérabilité et l'accessibilité, afin de pouvoir bénéficier pleinement de l'espace économique européen sans frontières, grâce à un dénominateur commun de particularités et solutions communes, et au recours efficace de normes ouvertes.

3. La proposition de la Commission

3.1 La proposition de la Commission entend faciliter – par le lancement du programme ISA (solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes) – une interaction électronique transfrontalière et transsectorielle efficace et effective entre les administrations publiques européennes, permettant ainsi la fourniture de services publics électroniques qui contribuent à mettre en œuvre les politiques et activités communautaires, avec une attention particulière pour le marché unique, en évitant l'apparition de divers obstacles électroniques à l'intérieur des États membres.

3.2 Le programme ISA est destiné à soutenir et à promouvoir:

- l'établissement et l'amélioration de cadres communs destinés à faciliter l'interopérabilité transfrontalière et transsectorielle;
- l'évaluation des implications sur les TIC des instruments législatifs communautaires proposés ou adoptés, ainsi que la planification de la mise en œuvre de systèmes TIC devant contribuer à la mise en œuvre de ces instruments législatifs;
- l'exploitation et l'amélioration de services communs existants ainsi que l'établissement, l'industrialisation, l'exploitation et l'amélioration de nouveaux services communs;
- l'amélioration d'outils génériques réutilisables existants ainsi que l'établissement, la fourniture et l'amélioration de nouveaux outils génériques réutilisables.

3.3 L'enveloppe financière proposée pour la mise en œuvre du programme ISA pour la période 2010-2015 est fixée à 164,1 millions d'euros, dont une tranche de 103,5 millions d'euros est réservée à la période prenant fin le 31 décembre 2013 conformément à la programmation financière 2007-2013, les 60,6 millions restants étant destinés aux deux dernières années, 2014 et 2015.

4. Observations générales

4.1 Le Comité soutient avec conviction les initiatives destinées à assurer le fonctionnement optimal et efficace du marché unique européen élargi, et juge essentielle, pour garantir l'exercice concret des libertés prévues par le traité, la mise en œuvre intégrale de mécanismes d'interopérabilité, au bénéfice des administrations et des institutions, mais également des citoyens, des entreprises, et, de manière générale, de la société civile organisée.

4.2 Le Comité estime que, en dépit de la réalisation de trois programmes pluriannuels successifs (IDA I, IDA II et IDABC), les mesures prises sont encore insuffisantes pour éviter la fragmentation du marché et assurer une dimension paneuropéenne effective aux administrations publiques interconnectées, leur permettant de fournir des services sans entraves ni discrimination afin de préserver l'unité du marché et le plein exercice des droits des citoyens et des entreprises communautaires, dans toute l'Union.

4.3 Le Comité appuie l'initiative de lancement du programme ISA, à condition que ce dernier ne se résume pas à une prolongation et un refinancement purs et simples des programmes qui se sont succédé de 1993 à ce jour, mais qu'il garantisse une «stratégie d'interopérabilité européenne» effective et efficace et un «cadre d'interopérabilité européen»⁽¹⁾, deux éléments indispensables à un marché unique intégré, et à une économie européenne compétitive et durable, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne renouvelée.

4.4 Le Comité demande que la proposition de programme ISA s'accompagne d'une initiative communautaire solide, qui engage les États membres et la Commission sur des instruments contraignants apportant des certitudes et une vigueur renouvelées à une stratégie européenne et à un cadre commun d'interopérabilité, grâce auquel les opérateurs publics et privés ainsi que la clientèle nationale et transnationale auraient la garantie de bénéficier de pistes communes sûres et transparentes.

4.5 Selon le Comité, il est essentiel que la nouvelle stratégie européenne d'interopérabilité définisse, avec le cadre commun, les priorités en matière de politiques communautaires, afin de garantir une application effective des propositions de directive et de règlement en chantier.

4.6 Le Comité juge encore insuffisants les efforts de coordination et de coopération avec les autres programmes communautaires contribuant à l'apport de nouvelles idées et solutions en matière d'interopérabilité paneuropéenne – en particulier le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (programme d'appui stratégique en matière de TIC) et le 7^e programme-cadre européen de R&D – et recommande l'institution d'un comité interprogrammes chargé de l'interopérabilité, qui réunirait les responsables de la gestion de tous les

programmes concernés, pour préparer des appels à proposition en synergie.

4.7 De l'avis du Comité, il conviendrait de vérifier, dès la conception de nouveaux cadres opérationnels par les administrations publiques, leur pleine compatibilité avec les principes d'interopérabilité paneuropéenne, au moyen de mécanismes de notification préalable, tels que ceux adoptés pour l'élaboration de nouveaux standards techniques et normatifs⁽²⁾. Le principal obstacle est d'ordre culturel: il reste des administrations qui ne sont pas encore prêtes, ni convaincues de la nécessité d'accepter des solutions technologiques et innovantes ouvertes, s'inscrivant dans un cadre européen d'interopérabilité.

4.8 Le Comité estime qu'une campagne d'information et de formation en la matière est une condition sine qua non de la réussite de l'initiative, tout comme l'organisation régulière de conférences paneuropéennes des services en ligne afin d'assurer, notamment sur la base d'évaluations comparatives des performances des administrations, aux divers niveaux, une vérification et une réorientation constantes du programme de travail.

4.9 La convergence numérique requiert l'interopérabilité du matériel, des plates-formes et des services, la sécurité et la fiabilité, la gestion des identités et des droits⁽³⁾, l'accessibilité et la facilité d'utilisation, et l'utilisation de systèmes informatiques et d'architectures techniques neutres d'un point de vue linguistique, ainsi qu'un effort majeur de formation permanente à l'intention des utilisateurs, en particulier les plus faibles, afin d'éviter les phénomènes d'exclusion sociale.

4.10 Le Comité rappelle l'importance des logiciels ouverts, surtout en matière d'administration électronique, afin de «garantir la sécurité et la pérennité des logiciels, la confidentialité des informations ou des paiements», ainsi que l'intérêt de «connaître le code source afin de garantir la maintenance du code, sa stabilité et sa sécurité, même en cas de disparition de l'éditeur»⁽⁴⁾.

4.11 Selon le Comité, il conviendrait d'élaborer une méthode européenne de calcul du rapport coût-bénéfice des services interopérables «PEGS»⁽⁵⁾ mis en place par les administrations publiques, qui tienne non seulement compte des retours sur investissement et des gains en matière de propriété, de flexibilité et de niveaux de réduction des charges administratives, mais également, et surtout, de la valeur globale en ce qui concerne la viabilité et la fiabilité du marché unique pour les citoyens et les entreprises.

⁽¹⁾ Cf. article 8 de la proposition de décision COM(2008) 583 final.

⁽²⁾ Cf. la résolution du Conseil du 7 mai 1985 concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation (85/C 136/01): «Acceptation d'une rapide consultation communautaire, au niveau approprié, conformément aux objectifs de la directive 83/189/CEE».

⁽³⁾ Cf. avis CESE sur la sécurité des réseaux et de l'information, rapporteur: M. RETUREAU, JO C 48 du 21.2.2002, p. 33.

⁽⁴⁾ Cf. avis CESE sur la brevetabilité des inventions mises en œuvre par ordinateur, rapporteur: M. RETUREAU, JO C 61 du 14.3.2003, p. 154.

⁽⁵⁾ PEGS = Pan-European e-Government Services (services paneuropéens d'administration électronique).

4.12 Il convient, de l'avis du Comité, de renforcer le cadre européen de référence en matière d'interopérabilité, dans une optique pluridimensionnelle comprenant les aspects politiques d'une vision commune à propos de priorités partagées, les aspects juridiques de synchronisation législative, ainsi que les aspects techniques, sémantiques et organisationnels.

4.13 Le CESE estime que du point de vue social, il serait de bon aloi que les administrations nationales instaurent un dialogue au niveau européen, dans le cadre du dialogue informel EUPAN/TUNED ⁽¹⁾, avec les représentants du personnel des administrations concernées, afin de faire participer les citoyens et de leur fournir l'information nécessaire.

4.14 S'agissant des instruments génériques existants et des nouveaux instruments, dans le cadre du modèle conceptuel GPSCM ⁽²⁾ défini par la Commission et les États membres, il y a lieu:

- de définir clairement les rôles, les droits et les responsabilités des propriétaires des données, des fournisseurs et des utilisateurs, dans une dimension transfrontalière commune, au moyen d'une approche conjointe, standardisée et uniforme;

- que les administrations publiques adoptent ce modèle comme partie intégrante de leurs efforts, pour configurer leurs propres systèmes d'interopérabilité en accord avec des systèmes communs d'évaluation des performances, dans les flux transfrontaliers;

- d'instituer des infrastructures nationales d'identification, d'authentification et de certification, ou de les renforcer, pour garantir des niveaux élevés de fiabilité et de confiance entre utilisateurs et fournisseurs de services.

4.15 Selon le Comité, il convient de définir un cadre commun pour les standards techniques et normatifs ouverts en la matière, élaborés par le CEN, le CENELEC et l'ETSI, qui permettrait de les appliquer à toutes les parties intéressées.

4.16 Le Comité estime qu'il faut encourager l'utilisation d'un *logiciel à source ouverte* dans la mesure où celui-ci permet d'étudier, de remplacer, de redistribuer et de réutiliser des solutions logicielles de grande valeur pour les administrations publiques, tant en matière d'efficacité des coûts que de vérification de l'application des standards, de couverture fonctionnelle au-delà des limites imposées par les licences et les droits d'auteur, de viabilité à long terme des solutions adoptées, et d'adaptation aux exigences locales.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁾ EUPAN: *European Public Administration Network* (réseau des administrations publiques européennes - dénomination actuelle du réseau informel des directeurs généraux de l'administration publique de l'UE); TUNED: *Trade Union Network for European Dialog* (délégation syndicale de l'administration nationale et européenne).

⁽²⁾ GPSCM = *Generic Public Services Conceptual Model* (modèle conceptuel générique en matière de services publics).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 87/372/CEE du Conseil concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté»

COM(2008) 762 final — 2008/0214 (COD)

(2009/C 218/08)

Le 5 décembre 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 portant modification de la directive 87/372/CEE du Conseil concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté»

Le 2 décembre 2008, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Transport, énergie, infrastructure et société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux à mener, le Comité économique et social européen a désigné M. HERNÁNDEZ BATALLER comme rapporteur général lors de sa 451^e session plénière, des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), et a adopté le présent avis par ... voix pour, ... voix contre et ... abstentions.

1. Conclusion

1.1 Le CESE réitère son appui et soutien à la proposition de la Commission, considérant que la libéralisation de l'utilisation de la bande de fréquences de 900 MHz rend nécessaire une initiative législative au niveau communautaire.

2. Contexte

2.1 La Commission a présenté le 25 juillet 2007 une proposition de directive abrogeant la directive 87/372/CEE⁽¹⁾, qui visait la suppression de l'affectation de la bande de 900 MHz au GSM dans les États membres de l'UE, introduite par la directive 87/372 CEE du Conseil du 25 juin 1987 sur les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté.

2.2 Cette bande de 900 MHz est particulièrement précieuse car elle présente de bonnes caractéristiques de propagation permettant de couvrir de plus grandes distances que les bandes de fréquences plus élevées et d'amener des services modernes de téléphonie vocale, de transmission de données et de multimédia jusque dans les zones rurales et moins densément peuplées.

2.3 L'objectif visé par la proposition a été jugé nécessaire pour contribuer au succès de l'initiative «i-2010 – Une société

de l'information européenne pour la croissance et l'emploi»⁽²⁾ et pour parvenir à une concurrence accrue à travers l'utilisation de la bande de fréquence de 900 MHz pour d'autres technologies, afin d'offrir aux utilisateurs la plus grande liberté de choix possible de services et de technologies.

2.4 Conformément aux dispositions de la décision n° 676/2002/CE, la Commission a confié à la CEPT un mandat pour fixer des conditions techniques moins restrictives. Aux termes de ce mandat, des conditions ont été établies sur la base du principe selon lequel la bande 900 MHz peut coexister avec les technologies GSM et UMTS et est pleinement compatible avec celles-ci.

2.5 Le CESE a rendu un avis favorable⁽³⁾ sur cette proposition, estimant que son approbation permettrait de stimuler l'innovation et la compétitivité, d'accroître la concurrence sur le marché des télécommunications et d'élargir le choix des consommateurs.

2.6 Suite aux discussions sur le processus législatif, la Commission a présenté le 19 novembre 2008 une nouvelle proposition de directive⁽⁴⁾ portant sur la modification de la directive 87/372/CEE.

⁽¹⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 87/372/CEE du Conseil concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté COM(2007) 367.

⁽²⁾ COM(2005) 229 final.

⁽³⁾ Avis du CESE «Abrogation de la directive GSM», JO C 151, 17.6.2008, p. 25-27. Avis adopté lors de la session plénière du 16 janvier 2008. Rapporteur: M. HERNÁNDEZ BATALLER.

⁽⁴⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 87/372/CEE du Conseil concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté COM(2008) 762 final.

3. Proposition de la Commission

3.1 La directive actuelle exige des États membres qu'ils réservent la totalité des bandes de fréquences de 890-915 MHz et 935-960 MHz au GSM. Cette contrainte empêche que ces bandes soient utilisées par des systèmes paneuropéens autres que le GSM capables de fournir des services interopérables avancés de transmission de la voix, de données et de multimédia à haut débit. Ces nouveaux systèmes paneuropéens, comme l'UMTS, offrent des fonctionnalités qui dépassent celles du GSM et, depuis l'adoption de la directive GSM il y a vingt ans, sont devenus viables grâce aux progrès technologiques.

3.2 Attendu que la libéralisation de l'utilisation de la bande de fréquences de 900 MHz pourrait occasionner des distorsions de concurrence, en particulier dans les cas où aucune fréquence n'a été assignée à certains opérateurs de téléphonie mobile dans la bande de fréquences de 900 MHz, ces derniers pourraient se retrouver désavantagés en termes de coûts et d'efficacité par rapport aux opérateurs en mesure d'offrir des services 3G sur cette bande de fréquences.

3.3 La proposition définit le «système GSM» comme un réseau de communications électroniques qui est conforme aux normes GSM publiées par l'ETSI, en particulier aux normes EN 301 502 et EN 301 511; et le «système UMTS», comme un réseau de communications électroniques qui est conforme aux normes UMTS publiées par l'ETSI, en particulier aux normes EN 301 908-1, EN 301 908-2, EN 301 908-3 et EN 301 908-11.

3.4 En vertu du cadre réglementaire pour les communications électroniques et notamment de la directive 2002/20/CE ⁽¹⁾, les États membres peuvent modifier et/ou réexaminer les droits d'utilisation de la bande de fréquences et disposent ainsi des outils nécessaires pour faire face, le cas échéant, aux distorsions éventuelles de la concurrence. Aussi, doivent-ils mettre en œuvre les mesures adéquates et déterminer, en particulier, si la mise en œuvre de la directive proposée serait susceptible de fausser la concurrence sur les marchés de télécommunications mobiles concernés.

4. Observations générales

4.1 Le CESE réitère son appui à la proposition de la Commission, considérant que la libéralisation de l'utilisation

de la bande de fréquences de 900 MHz rend nécessaire une initiative législative au niveau communautaire.

4.1.1 Cette proposition permettra d'accroître d'une part, la concurrence dans le marché intérieur, et d'autre part, la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union, puisque qu'il sera possible de déployer, en zone urbaine, suburbaine et rurale, des réseaux UMTS coexistant avec des réseaux GSM/900/1800 en utilisant des valeurs appropriées d'espacement des porteuses.

4.2 Le fait que les États membres puissent utiliser des mesures «ex ante» du cadre réglementaire des communications électroniques, permettant de réviser ces droits d'utilisation et les redistribuer afin de lutter contre les distorsions de la concurrence, confirme la pertinence de ce type de mesures comme le CESE l'a déjà indiqué lors de l'examen du cadre pour les communications électroniques. En vue d'atteindre la transparence requise, le CESE rappelle la nécessité de prévoir des périodes d'information publique avant l'adoption de ce type de mesures.

4.3 Le régime prévu par la proposition doit bénéficier à la totalité du secteur des communications électroniques dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, en accélérant l'adaptation de l'industrie aux changements structurels et en encourageant un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de l'Union, et notamment des petites et moyennes entreprises.

4.4 Par ailleurs, les consommateurs doivent retirer des avantages de la plus grande souplesse dans la gestion des radiofréquences disponibles pour les communications électroniques sans fil, en général, selon l'approche WAPECS ⁽²⁾, étant donné que cette approche, comme l'a souligné le CESE, établit la neutralité technologique et la neutralité des services comme objectifs stratégiques à atteindre pour parvenir à une utilisation plus souple et plus efficace des radiofréquences.

4.5 Enfin, le CESE espère que la mise en œuvre de la proposition contribuera à la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, et le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁾ Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques. JO L 108 du 24 avril 2002, p. 21.

⁽²⁾ Wireless Access Policy for Electronic Communications Services (politique pour l'accès sans fil aux services de communications électroniques).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la conservation des ressources halieutiques par des mesures techniques»

COM(2008) 324 final — 2008/0112(CNS)

(2009/C 218/09)

Le 16 juillet 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Conseil relatif à la conservation des ressources halieutiques par des mesures techniques»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 28 janvier 2009 (rapporteur: M. SARRÓ IPARRAGUIRRE).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 170 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le Comité juge nécessaire la simplification envisagée dans la proposition de règlement à l'examen. Il relève néanmoins qu'il ne s'agit pas uniquement d'une simplification et que, à des fins d'harmonisation, la Commission introduit également des modifications aux mesures techniques instaurées.

1.2 Le CESE estime que l'harmonisation prévue suppose nécessairement de modifier certaines des mesures techniques et doit par conséquent être précédée d'études scientifiques, tant biologiques que socioéconomiques.

1.3 Compte tenu de la nature très technique des mesures envisagées dans la proposition de règlement, le CESE considère qu'il ne doit pas se prononcer sur les propositions de modification tant que ces études n'auront pas été réalisées. Il estime également que l'efficacité des nouvelles mesures techniques doit au préalable être vérifiée par des pêcheurs professionnels à bord des embarcations et sur les lieux de pêche.

1.4 Le CESE est d'avis que l'ensemble des mesures techniques doivent être incluses dans ce règlement du Conseil à l'examen pour éviter ainsi que certaines d'entre elles soient intégrées à des règlements ultérieurs de la Commission.

1.5 Le CESE approuve pleinement la proposition consistant à procéder à une évaluation périodique de l'efficacité des mesures techniques proposées par la Commission.

2. Introduction

2.1 La proposition vise à simplifier et à régionaliser le cadre réglementaire en matière de conservation des ressources halieutiques par des mesures techniques.

2.2 Aux fins de cette simplification, il est envisagé de substituer les règlements (CE) n° 850/98 du Conseil et n° 2549/2000 du Conseil par la proposition de règlement du Conseil à l'examen.

2.2.1 Le règlement (CE) n° 850/98 du Conseil du 30 mars 1998 fixe les normes pour la conservation des ressources de

pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins.

2.2.2 Le règlement (CE) n° 2549/2000 du Conseil du 17 novembre 2000 institue des mesures techniques supplémentaires visant à reconstituer le stock de cabillaud en mer d'Irlande.

2.2.3 En outre, cette proposition aura des effets sur cinq autres règlements, n° 2056/2001, n° 254/2002, n° 494/2002, n° 2015/2006 et n° 40/2008, et devrait affecter l'annexe III du règlement annuel définissant les TAC et les quotas.

2.3 La nouvelle proposition de règlement du Conseil que présente la Commission fait suite:

2.3.1 à la demande adressée par le Conseil à la Commission en juin 2004, l'invitant à revoir les mesures techniques applicables à la conservation des ressources halieutiques dans l'océan Atlantique et en mer du Nord en vue de les simplifier et de tenir compte de certaines caractéristiques régionales; et

2.3.2 au plan d'action de la Commission, approuvé par le Conseil en avril 2006, qui vise à simplifier la législation communautaire en reprenant en un seul règlement l'ensemble des mesures techniques réparties dans différents règlements, y compris le règlement annuel relatif aux possibilités de pêche et les plans de reconstitution de certains stocks.

2.4 Ainsi, la proposition de règlement du Conseil présentée par la Commission établit les mesures techniques applicables dans les zones de l'Atlantique Nord-Est, de l'Atlantique Centre-Est et des eaux situées au large des côtes des départements français de la Guyane, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion qui relèvent de la souveraineté ou de la juridiction de la France. Sont exclues du projet de règlement à l'examen les mesures techniques applicables en mer Baltique et en Méditerranée, étant donné qu'elles sont déjà régies par le règlement (CE) n° 2187/2005 du Conseil pour la mer Baltique et le règlement (CE) n° 1967/2006 pour la mer Méditerranée.

2.5 Cette proposition de règlement du Conseil s'applique à la pêche commerciale et récréative, à la détention à bord, au transbordement et au débarquement des ressources halieutiques lorsque ces activités sont pratiquées dans les eaux communautaires et dans les eaux internationales des diverses zones de pêche établies dans l'océan Atlantique par des navires de pêche communautaires et des ressortissants des États membres, sans préjudice de la responsabilité principale de l'État du pavillon.

2.6 Le champ d'application du règlement s'étend également au stockage, à la vente, à l'exposition ou à la mise à la vente des produits de la pêche capturés dans ces zones de pêche, ainsi qu'à l'importation de produits de la pêche capturés où que ce soit par des navires de pays tiers qui ne respectent pas la taille minimale de débarquement des ressources aquatiques vivantes visées dans la proposition de règlement du Conseil.

2.7 Outre les mesures techniques applicables en vue de la conservation des ressources halieutiques prévues par le règlement (CE) n° 850/98, la proposition de règlement du Conseil intègre l'ensemble des plans de reconstitution, des plans de gestion et des plans à long terme en ce qui concerne les ressources halieutiques présentant un intérêt pour la Communauté, en d'autres termes la plupart des espèces de cabillaud situées dans les eaux communautaires, deux stocks de merlu, deux stocks de langoustine, deux stocks de sole ainsi que les stocks de plie et de sole de la mer du Nord, ce qui a entraîné une modification et/ou un renforcement des conditions établies au règlement (CE) n° 850/98.

3. Observations générales

3.1 Le CESE considère que cette proposition de règlement revêt une nature particulièrement technique. La simplification est nécessaire, conformément aux mesures approuvées par le Comité sur le plan d'action pour la simplification de la législation communautaire. Cela étant, il ne s'agit pas exclusivement d'une simplification, étant donné que la Commission introduit des modifications à la législation en vigueur dans un souci d'harmonisation et entend tenir compte des différences régionales en prévoyant des dispositions particulières pour chacune des «zones couvertes par les CCR» (conseils consultatifs régionaux). Cette régionalisation se traduira également par des changements dans la législation actuelle.

3.2 La Commission prévoit que la proposition de règlement à l'examen définisse les lignes directrices communes à toutes les zones de pêche et que des règlements ultérieurs de la Commission, dans le cadre de la procédure de «comitologie», régissent les aspects purement techniques à caractère régional.

3.3 Le Comité considère que, même s'il est nécessaire de définir les mesures techniques en tenant compte des spécificités des différentes régions de l'UE, l'approche retenue n'est pas la plus indiquée et il estime préférable que toutes les mesures soient visées dans le règlement du Conseil à l'examen, plutôt que reprises dans des règlements ultérieurs de la Commission.

3.4 Le CESE considère que, de cette manière, les mesures techniques seront mieux adaptées à la fois au contexte de la

nouvelle politique commune de la pêche adoptée en 2002, notamment pour ce qui est des conseils consultatifs régionaux (CCR), créés par une décision du Conseil du 19 juillet 2004, et à l'intégration de considérations environnementales, telles que la protection des habitats marins et la réduction des rejets, toutes ces mesures étant applicables de façon spécifique à une région donnée correspondant à un conseil consultatif régional (CCR) précis.

3.5 Le Comité considère, qu'avant d'adopter les nouvelles mesures techniques, il convient que leur efficacité soit vérifiée par des pêcheurs professionnels à bord des embarcations et sur les lieux de pêche afin de ne pas renouveler les erreurs du passé.

3.6 Étant donné la complexité du texte et des mesures techniques proposées, le CESE estime qu'une annexe avec des graphiques devrait être incluse dans la proposition de règlement pour en faciliter la compréhension.

4. Observations particulières

4.1 Sous sa forme actuelle, la proposition de règlement intègre les mesures techniques qui couvrent une large gamme d'objectifs, notamment la protection des juvéniles, essentiellement par la limitation de leur capture grâce à l'amélioration de la sélectivité des engins de pêche ou l'instauration de zones/saisons de fermeture. D'autres mesures sont destinées à protéger certains écosystèmes ou espèces par une limitation de l'effort de pêche, notamment au moyen de fermetures, et un autre grand groupe de mesures vise à réduire les rejets.

4.2 Au-delà de la définition du champ d'application, la proposition de règlement reprend l'ensemble des dispositions sur la taille minimale de débarquement pour chacune des espèces de ressources aquatiques vivantes. En ce qui concerne le champ d'application et l'inclusion des importations, le CESE souhaite que soit précisée la procédure à suivre lorsque les tailles minimales légales des produits importés sont inférieures à celles établies par l'UE. Le Comité est d'avis qu'il serait raisonnable d'interdire la commercialisation dans l'UE des produits de pêche des pays tiers dont la taille est inférieure à celle autorisée dans la Communauté.

4.3 Les engins de pêche sont énumérés de manière exhaustive et il est établi pour chacun d'eux les dimensions minimales du filet et du cul de chalut, la profondeur maximale à laquelle ils peuvent être déployés, ainsi que les interdictions d'utilisation de culs de chalut qui n'ont pas les dimensions et la forme indiquées, c'est à dire lorsque le nombre de mailles de même dimension sur toute circonférence du cul de chalut augmente de l'avant vers l'arrière ou qu'ils ne sont pas fabriqués avec les matériaux et les épaisseurs autorisés.

4.4 Le Comité considère comme adéquate et nécessaire la simplification proposée par la Commission européenne. Le CESE estime toutefois que la tentative d'harmonisation, laquelle suppose des modifications de certaines des mesures techniques, doit être précédée d'études scientifiques, tant biologiques que socioéconomiques.

4.5 Ainsi, vu la nature extrêmement technique des mesures envisagées dans la proposition de règlement, le CESE considère qu'il ne doit pas se prononcer sur les propositions de modification tant que ces études n'auront pas été réalisées.

4.6 Les ressources aquatiques vivantes capturées alors que leur taille est inférieure à la taille réglementaire ne doivent pas être détenues à bord ni transbordées, débarquées, transportées, stockées, vendues, exposées ou mises à la vente, mais sont rejetées immédiatement à la mer. Le CESE attire l'attention de la Commission sur les effets que pourrait avoir cette disposition sur les rejets. Il semble contradictoire que d'un côté, l'on prétende interdire les rejets, et que de l'autre, il soit interdit de conserver certaines captures à bord.

4.7 S'agissant de la règle du filet unique, le CESE se montre préoccupé par les conséquences qu'elle peut engendrer. La Commission devrait tenir compte du fait que pour les pêches pluri-espèces qui nécessitent l'utilisation de plus d'un maillage, les pêcheurs devront retourner au port pour changer d'engin de pêche plus fréquemment qu'ils ne le font à présent, ce qui impliquera des coûts d'exploitation supplémentaires qui affecteront la rentabilité déjà ébranlée des flottes.

4.8 La proposition de règlement du Conseil prévoit que, si la quantité capturée de poissons n'ayant pas la taille requise dépasse 10 % de la quantité totale des captures lors d'un même trait de chalut, le navire s'éloigne d'au moins 5 ou 10 milles nautiques de la zone de pêche initiale, en fonction de la dimension de la maille admissible pour chaque espèce, et au cours du trait de chalut suivant, maintient une distance d'au moins 5 ou 10 milles nautiques par rapport à toute position du trait de chalut précédent.

4.9 Le Comité fait part de sa préoccupation quant à cette mesure, étant donné que la Commission, en la généralisant, ne tient pas compte des spécificités des différentes zones et pêcheries, ce qui peut engendrer l'apparition de cas d'insécurité juridique, a fortiori lorsqu'il n'est pas précisé s'il s'agit de captures dirigées sur une espèce ou accessoires. Le CESE estime que la mise en œuvre d'autres types de mesures, telles que des interdictions de pêche spatio-temporelles, pourrait avoir des effets plus positifs que les mesures proposées.

4.10 Afin de protéger l'environnement, objectif primordial, il est interdit de capturer, de détenir à bord, de transborder, de stocker, de débarquer, de vendre ainsi que d'exposer ou de mettre à la vente des organismes marins capturés au moyen

de procédés reposant sur l'utilisation d'explosifs, de poisons ou de substances soporifiques, de courant électrique ou de tout type de projectiles. Il est interdit d'effectuer à bord d'un navire de pêche toute transformation physique ou chimique des poissons pour la production de farine ou d'huile ou de transborder des captures de poisson d'un bateau à l'autre à de telles fins.

4.11 Le CESE est satisfait que ces mesures de protection de l'environnement qui découlent de l'application de la nouvelle politique commune de la pêche de 2002 soient imposées et invite la Commission à veiller à leur application rigoureuse à la totalité de la flotte de pêche communautaire.

4.12 Le Comité approuve les dispositions que propose la Commission afin de valider les mesures de conservation urgentes adoptées par les États membres et qui concernent l'ensemble des navires de pêche communautaires ou les mesures s'appliquant uniquement aux navires de pêche battant leur pavillon. Néanmoins, afin d'éviter d'éventuels abus de la part de certains États membres, il conviendrait de permettre à des acteurs ou organismes indépendants de vérifier la pertinence et la nécessité de ces mesures.

4.13 De la même manière, le CESE juge opportun que les États membres et/ou les conseils consultatifs régionaux puissent présenter à la Commission des propositions sur des questions relatives à l'établissement de plans visant la réduction ou la suppression des rejets en mer ainsi que l'amélioration de la sélectivité des engins de pêche.

4.14 Le Comité est également favorable à ce que soient exclues du champ d'application de la proposition de règlement du Conseil les opérations de pêche menées exclusivement à des fins de recherche scientifique, à condition qu'elles soient réalisées avec l'autorisation de l'État membre du pavillon concerné. Le Comité n'estime toutefois pas nécessaire que le navire accueille à bord un observateur de l'État membre côtier au cours des opérations de pêche aux fins de recherche scientifique menées dans ses eaux.

4.15 Enfin, une évaluation de l'efficacité des mesures techniques est désormais prévue, évolution que le CESE approuve sans réserve. Cette évaluation sera effectuée tous les cinq ans et, en fonction des données incluses dans ce document, la Commission proposera au Conseil toutes les modifications qu'il s'avérera nécessaire d'apporter.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

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 — Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable»

COM(2008) 397 final

(2009/C 218/10)

Le 16 juillet 2008, 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 - Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 janvier 2009 (rapporteur: M. ESPUNY MOYANO).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour et deux abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite du «Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable» présenté par la Commission, qui prévoit l'élaboration d'un ensemble de mesures nouvelles et la modification de différentes dispositions législatives. Le CESE a déjà affirmé son engagement en faveur du développement durable en tant que voie de développement environnemental, économique et social dans l'Union européenne.

1.2 Le Comité souhaite mettre l'accent sur la vulnérabilité des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises (PME), en cette période de crise économique et financière et sur la nécessité de veiller à ce que le Plan d'action soit appliqué de sorte à promouvoir l'efficacité et la compétitivité des entreprises et contribuer à la relance de l'économie, tout en promouvant la production et la consommation durables.

1.3 Le plan d'action proposé par la Commission pêche par un certain manque de précision quant à son contenu et sa portée. Il conviendra pourtant de préciser ces points afin de faciliter son application et son évaluation par les secteurs économiques concernés. En ce sens, le CESE demande à la Commission que la mise en œuvre du plan d'action soit effectuée en collaboration avec les secteurs concernés, en gardant toujours à l'esprit des critères scientifiques et techniques solides, clairs et applicables dans la pratique.

1.4 Le CESE défend fermement, en guise de mesure complémentaire à l'effort que devront réaliser les secteurs économiques, l'élaboration de mesures de soutien, notamment en matière de recherche-développement-innovation, et rappelle que c'est précisément en période de crise qu'il convient d'intensifier ces activités.

1.5 Il est capital que la Commission accepte, dans le développement du plan d'action, la participation de tous les secteurs concernés. En ce sens, le CESE souhaite exprimer son inquiétude en ce qui concerne le forum de la distribution, qu'il estime être une initiative partielle et réfutable dans la mesure où il imposerait certaines conditions aux fournisseurs sans leur accord, simplement du fait d'une position de force sur le marché. Seul son remplacement par un forum regroupant tous les acteurs concernés, sur un pied d'égalité, est acceptable et viable.

1.6 En ce qui concerne la proposition d'écoconception, le CESE souhaite attirer l'attention sur le fait que les exigences environnementales doivent être définies davantage en fonction des objectifs à atteindre que des solutions techniques qu'il convient de mettre en œuvre. L'amélioration continue des qualités environnementales des produits doit se faire au travers de l'analyse de leur cycle de vie, qui doit tenir compte de critères tels que l'émission de gaz à effet de serre, la consommation en eau, l'utilisation d'énergies non renouvelables, la réduction de la biodiversité, la pollution de l'air et du sol, etc. Seule une vaste prise en compte de tous ces facteurs, au travers de la méthodologie et du soutien scientifique appropriés, peut convenir.

1.7 En ce qui concerne l'étiquetage, le CESE souhaite rappeler que l'étiquette est un instrument important, certes, mais pas le seul, pour informer le consommateur, qu'il convient d'harmoniser les dispositions en la matière pour faciliter le respect des objectifs et que certains secteurs tels que l'alimentation obéissent déjà à des règles strictes dans ce domaine. Le CESE estime que l'éducation des consommateurs est la solution idéale pour les sensibiliser et les informer et modifier ainsi leurs modèles de consommation.

1.8 Enfin, le CESE souhaite répéter que l'ensemble des efforts que doivent consentir les agents économiques européens en application du plan d'action de la Commission doivent également s'appliquer aux produits importés, afin d'éviter l'instauration d'un système discriminatoire et coûteux pour les producteurs européens sur leur propre marché intérieur.

2. Résumé de la proposition de la Commission

2.1 L'Union européenne a pris des mesures importantes dans la poursuite des objectifs de croissance et d'emploi fixés par la stratégie de Lisbonne. Il s'agit maintenant d'intégrer ces progrès économiques dans un cadre de durabilité; d'après la Commission, c'est une nécessité qu'il convient d'aborder immédiatement.

2.2 Ainsi, la Commission présente sa stratégie dans la communication COM(2008) 397 final, dans laquelle elle soutient une vision intégrée au niveau communautaire pour promouvoir la consommation et la production durables, de même qu'une politique industrielle durable. Cette stratégie vient compléter celles qui existent déjà en matière d'utilisation énergétique, notamment le paquet de mesures sur l'énergie et le climat adopté par la Commission en 2008.

2.3 Dans sa communication, la Commission présente un plan d'action visant à améliorer les caractéristiques énergétiques et environnementales des produits et à accroître leur utilisation par les consommateurs. L'objectif ultime est l'amélioration des performances environnementales des produits sur l'ensemble de leur cycle de vie, notamment des produits les plus susceptibles de réduire l'impact environnemental. Le véritable défi consiste donc à créer un cercle vertueux en améliorant les performances environnementales des produits tout au long de leur cycle de vie, en promouvant et stimulant la demande de meilleurs produits et de meilleures technologies de production et en aidant les consommateurs à mieux choisir grâce à un étiquetage plus cohérent et simplifié, tout cela en gardant à l'esprit l'amélioration de la compétitivité de l'économie européenne.

2.4 Les huit mesures qui accompagnent ce plan d'action sont les suivantes:

2.4.1 **L'écoconception pour davantage de produits.** Jusqu'à présent, la directive sur l'écoconception impose des exigences minimales en la matière aux produits consommateurs d'énergie, tels que les ordinateurs, les radiateurs, les téléviseurs ou les ventilateurs industriels. Avec ce plan d'action, la Commission entend étendre la directive aux produits liés à l'énergie, à savoir ceux qui n'en consomment pas durant leur utilisation mais qui ont un impact indirect sur la consommation d'énergie (fenêtres, par exemple). La directive devra accompagner ces exigences minimales de la définition d'un étalonnage volontaire des performances environnementales que doivent avoir les produits très respectueux de l'environnement.

2.4.2 **Renforcement de l'étiquetage énergétique et environnemental.** L'étiquetage garantit la transparence au consommateur, en indiquant l'énergie consommée par le produit ou ses performances environnementales. La Commission propose donc d'étendre l'obligation d'étiquetage à un plus grand nombre de produits, qu'il s'agisse de produits consommateurs d'énergie ou

de produits liés à l'énergie. D'une part, la liste des produits soumis à la directive 92/75/CE sur l'étiquetage énergétique, qui oblige actuellement à indiquer la consommation énergétique de l'électroménager, sera étendue à d'autres produits tels que les fenêtres, afin d'indiquer leurs performances en matière d'isolation. D'autre part, le système volontaire actuel de label écologique, qui récompense les produits les plus respectueux de l'environnement, sera simplifié et son application étendue à des services et produits tels que l'alimentation et les boissons.

2.4.3 **Incitations.** Le plan d'action propose que seuls les produits respectant un certain niveau de consommation énergétique et de performances environnementales puissent recevoir des incitations et être achetés par les États membres et par les institutions européennes, en fonction d'une identification par classes d'étiquetage lorsque ce dernier est obligatoire. Les modalités d'attribution des incitations resteraient du ressort des États membres.

2.4.4 **Promotion des marchés publics «verts».** Les pouvoirs publics consacrent 16 % du PIB de l'UE aux achats de biens et services. L'achat de produits et services «verts» permettrait d'envoyer des signaux clairs au marché et de stimuler la demande. C'est pourquoi la Commission propose d'élaborer une nouvelle communication sur les marchés publics «verts», qui guiderait les pouvoirs publics dans la réalisation de cet objectif et contiendrait des critères communs, ainsi que les objectifs et spécifications techniques des appels d'offres.

2.4.5 **Données et méthodologies cohérentes.** Cela est indispensable pour analyser les performances environnementales des produits, leur pénétration sur les marchés et le suivi des progrès réalisés.

2.4.6 **Collaboration avec les détaillants et les consommateurs.** Un forum de la distribution sera créé pour promouvoir l'achat de produits plus durables, réduire l'empreinte écologique du secteur de la distribution et de sa chaîne d'approvisionnement et mieux informer les consommateurs.

2.4.7 **Favoriser l'utilisation efficace des ressources, l'innovation et le renforcement du potentiel environnemental de l'industrie.** L'utilisation efficace des ressources étant la création de plus de valeur avec moins de ressources, la Commission propose de confirmer les efforts actuels par des actions de suivi, de promotion et d'étalonnage. Il en ira de même de l'éco-innovation afin de renforcer la place qu'elle occupe dans la politique européenne d'innovation. De même, la Commission propose de mettre en place un système européen de vérification des technologies environnementales. Il s'agira d'un système volontaire doté d'un soutien public, qui permettra de susciter la confiance dans les nouvelles technologies qui apparaissent sur le marché. Enfin, la Commission propose de réviser l'actuel système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) pour aider les entreprises à optimiser leurs procédés de production et à utiliser les ressources de manière plus efficace. L'objectif est d'accroître la participation des entreprises et de diminuer les coûts pour les PME.

2.4.8 **Actions sur le plan mondial.** La Commission élargit ses ambitions à l'international, en incluant dans sa proposition la promotion d'accords sectoriels dans les négociations internationales sur le climat, la promotion de bonnes pratiques et la collaboration en la matière, ainsi que la stimulation des échanges internationaux de biens et services.

2.5 Ces objectifs, détaillés dans le plan d'action, s'accompagnent de trois propositions législatives:

- pour l'extension de la directive sur l'écoconception,
- pour la révision du règlement sur le label écologique,
- pour la révision du règlement EMAS,

et d'une communication sur les marchés publics «verts».

3. Observations générales

3.1 Le CESE se félicite de cette initiative ambitieuse de la Commission européenne qui constitue un progrès vers l'obtention d'un modèle communautaire de durabilité et rappelle que la durabilité du modèle communautaire a déjà fait l'objet de différentes études et de plusieurs avis de sa part, parmi lesquels:

- Rapport de situation bisannuel sur la stratégie européenne de développement durable ⁽¹⁾;
- Impact des règles européennes en matière d'environnement sur les mutations industrielles ⁽²⁾;
- Modes écologiques de production ⁽³⁾.

3.2 Le concept de durabilité implique l'intégration de trois piliers fondamentaux: le pilier environnemental, le pilier social et le pilier économique. Le CESE soutient l'objectif du plan d'action consistant à améliorer les performances environnementales des produits sur l'ensemble de leur cycle de vie mais rappelle également que les autres piliers (social et économique) ne doivent pas être relégués au second plan si l'on souhaite véritablement contribuer à la durabilité du modèle.

3.3 Le contexte actuel

3.3.1 Après plusieurs années d'analyses en interne, la Commission décide, en juillet 2008, de lancer cette communication sur la consommation et la production durables et le plan d'action pour une politique industrielle durable.

3.3.2 Il s'agit bien entendu d'un véritable défi pour l'économie industrielle européenne et d'un nouveau modèle de production et de consommation en faveur de la durabilité. Or le courage de la proposition ne doit pas nous faire oublier le contexte dans lequel s'inscrivent la stratégie en question et les

mesures législatives qui l'accompagnent. Toutes les économies du monde connaissent actuellement une période de crise financière qui les oblige à adopter des mesures (nationales, communautaires, multilatérales), même sans résultat immédiat.

3.3.3 Dans ces circonstances délicates en cours de résolution, le Comité tient à rappeler aux législateurs les effets que ce paquet de mesures pourrait avoir sur l'économie réelle à laquelle il est destiné, à savoir l'industrie et les consommateurs. Sans perdre de vue ses objectifs louables, réalisables à moyen terme, la proposition doit tenir compte du court terme et ne créer ni incertitudes ni charges supplémentaires pour l'économie industrielle.

3.4 Pour une initiative d'une telle ampleur, l'un des aspects essentiels réside dans la clarté et la précision des messages; en ce sens, il est souhaitable que la Commission s'efforce d'identifier plus clairement les secteurs économiques et les domaines concrets concernés par cette proposition. Enfin, le CESE souligne que le plan d'action de la Commission ne prête pas une attention suffisante à la méthodologie et aux fondements scientifiques qui doivent nous conduire à un système commun d'analyse d'impact et éviter la prolifération de schémas mettant en cause les principes du marché intérieur et semant la confusion dans l'esprit du consommateur.

3.5 Le CESE se félicite de la proposition de la Commission visant à soutenir, au moyen d'incitations généreuses, les efforts que les entreprises devront réaliser pour s'adapter à la nouvelle donne. Ainsi, sur le même principe que celui du «pollueur-payeur», les entreprises veillant au respect de l'environnement et, en particulier, à la durabilité de leur production et de leur consommation, seront aidées.

3.6 Si, en effet, ce plan d'action proposé par la Commission implique des efforts importants d'adaptation et d'amélioration de la part des producteurs européens, le CESE souhaite attirer l'attention sur la nécessité de prévoir un respect sans aucune exception des nouvelles obligations qui seront imposées. La Commission doit donc prévoir que les produits importés et les produits européens soient traités à l'identique sur le marché communautaire afin d'éviter les situations de discrimination et de handicap comparatif qui pénaliseraient injustement les producteurs européens. Le Comité juge donc nécessaire de réaliser une analyse préalable et approfondie du point de vue du marché intérieur ayant pour objectif de garantir l'égalité de traitement entre les produits communautaires et les produits en provenance de pays tiers.

3.7 L'un des principaux aspects du plan d'action est le forum de la distribution. Bien que le Comité soutienne l'objectif poursuivi, à savoir parvenir à une utilisation durable des ressources naturelles limitées, il ne pense pas que l'organisation d'un forum de travail mené par les distributeurs soit la meilleure façon d'y parvenir.

⁽¹⁾ Rapporteur: M. RIBBE; JO C 256 du 27 octobre 2007.

⁽²⁾ Rapporteur: M. PEZZINI; JO C120 du 16 mai 2008.

⁽³⁾ Rapporteur: M^{me} DARMANIN; JO C224 du 30 août 2008.

3.7.1 En effet, compte tenu de la composition actuelle du marché (les détaillants sont peu nombreux mais très puissants, les producteurs sont à la tête de très nombreuses PME), cela a pour seul résultat de faire pression sur les fournisseurs et de différencier les produits. Afin de garantir un fonctionnement harmonieux et équilibré du forum de la distribution, il est donc plus logique de définir les méthodes de travail de ce dernier: le forum devrait réunir tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement concernés (producteurs, distributeurs, logistique, consommateurs, universités) sur un pied d'égalité pour assurer la recherche de solutions.

3.7.2 Cette plateforme devrait en outre promouvoir des mesures volontaires, notamment en ce qui concerne les méthodes de mesure, et des dispositions d'amélioration de la durabilité des produits tout au long de la chaîne.

3.8 En ce qui concerne la directive sur l'écoconception, le CESE exprime son inquiétude quant à l'imprécision de la formule «produits liés à l'énergie». Il conviendrait d'indiquer clairement ce que l'on entend par «produits liés à l'énergie» et quels sont précisément les produits qui seront concernés par la proposition. C'est en effet la seule façon de garantir un minimum de sécurité juridique dans la chaîne économique.

3.9 Le plan d'action de la Commission prévoit de nouvelles dispositions en matière d'étiquetage. À cet égard, le CESE souhaite que l'étiquetage environnemental bénéficie d'une meilleure promotion afin d'être davantage pris en compte par l'industrie. Le CESE attire l'attention sur la nécessité de norma-

liser ces dispositions afin de contribuer à faciliter le respect des objectifs fixés.

3.9.1 De plus, certains secteurs tels que l'alimentation ou les boissons sont déjà tenus d'obéir à des exigences strictes d'étiquetage compte tenu des caractéristiques de leurs produits, en fonction de réglementations spécifiques.

3.9.2 Comme il l'a déjà fait, le CESE rappelle qu'il existe d'autres façons d'informer les consommateurs (sites internet, numéros d'appel gratuits), tout aussi valables pour ce que propose la Commission. Il conviendra de mener un travail d'analyse, aussi bien de fond que de forme, sur l'étiquetage des produits. Il faut également promouvoir la normalisation des informations figurant sur les étiquettes et le marquage des produits, car cela peut favoriser les échanges, aider le consommateur et présenter des avantages pour le producteur lui-même. D'une manière plus générale néanmoins, le CESE estime que l'éducation des consommateurs constitue la solution idéale pour les sensibiliser et les informer et modifier ainsi leurs modèles de consommation.

3.10 Le CESE regrette que la Commission ne soutienne pas plus clairement la recherche, le développement et l'innovation, en appui à son plan d'action. C'est précisément en période de crise qu'il convient de poursuivre les efforts en matière de recherche. Il invite donc à renforcer les activités de recherche, de développement et d'innovation dans tous les domaines liés à la production et la consommation durables.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur un Système de label écologique communautaireCOM(2008) 401 *final* — 2008/0152 (COD)

(2009/C 218/11)

Le 11 septembre 2008, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 175, paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur un

«Système de label écologique communautaire»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 janvier 2009. (M^{me} GAUCI, rapporteuse).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 26 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le label écologique de l'UE devrait rester un instrument volontaire. De par sa nature volontaire, le système est en mesure de susciter à des niveaux élevés et ambitieux la définition de normes qui ne permettent que la promotion de produits et de services ayant une excellente performance environnementale.

1.2 Le Comité insiste pour que l'on améliore la gestion du système, de telle sorte qu'il soit possible de le gérer de façon plus professionnelle.

1.3 Le Comité partage le sentiment de la Commission selon lequel il faut augmenter sensiblement le nombre de catégories de produits ainsi que de titulaires de licences.

1.4 Le Comité estime qu'un label écologique pour tous les produits alimentaires, frais et transformés, serait la première étape vers une véritable écologisation de la chaîne d'approvisionnement. Le Comité est toutefois d'avis qu'il ne conviendrait de délivrer le label écologique à des produits alimentaires que si l'ensemble du cycle de vie du produit est pris en compte. La proposition ne permet pas de comprendre clairement quels sont les types de denrées alimentaires qui, selon la conception de la Commission, entreront dans le champ d'application du règlement.

1.5 Le Comité estime que l'emballage ne devrait figurer parmi les critères de label écologique que lorsque cela a un sens dans le cas du groupe de produits qui est envisagé.

2. Introduction

2.1 En juillet 2008, la Commission a publié sa proposition de règlement sur un système de label écologique communautaire. La proposition est destinée à remplacer le règlement (CE) n° 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil du

17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique.

2.2 Ce sujet n'est pas nouveau pour le Comité économique et social européen (CESE). Le Comité s'est exprimé à propos de la proposition initiale ⁽¹⁾ et a également présenté de nombreuses propositions sur l'évolution future du système dans le cadre d'autres avis récents ⁽²⁾.

2.3 L'élaboration du présent avis a également bénéficié des différentes contributions apportées par les organismes compétents, les groupes d'intérêt et entreprises concernés, en Europe, par le dispositif en question. Le CESE a notamment bénéficié d'exposés de différents représentants d'entreprises, d'ONG environnementales et d'organisations de consommateurs qui ont participé à une audition organisée dans les locaux du Comité.

3. Observations générales

3.1 L'état de l'environnement suscite des préoccupations croissantes.

Les modes de production et de consommation modernes ont contribué à une augmentation de la demande d'énergie et de ressources qui sont utilisées de manière non durable, ce qui va à l'encontre de l'objectif consistant à atténuer les conséquences négatives de l'activité humaine sur l'environnement, la santé et les ressources naturelles.

3.2 C'est pourquoi les économies se trouvent aujourd'hui confrontées à un grand défi qui est celui de l'intégration de la durabilité environnementale dans la croissance économique et le bien-être afin de corriger les erreurs du passé.

⁽¹⁾ JO C 296, 29.9.1997, p. 77.

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social européen sur les «Modes écologiques de production», JO C 224/1, 30.8.2008.

3.3 Il ne faudrait pas que la crise financière qui a frappé les économies du monde entier vienne affaiblir les efforts déployés pour atténuer les conséquences du changement climatique et pour protéger l'environnement. Au contraire, il conviendrait de considérer l'écologisation de la chaîne d'approvisionnement comme un point de départ à partir duquel le processus devrait s'étendre à tous les secteurs industriels.

3.4 Dans ce contexte, la consommation et la production durables sont de nature d'une part, à valoriser au maximum le potentiel que recèlent les entreprises pour ce qui est de transformer les défis environnementaux en opportunités économiques et d'autre part, à permettre de mieux servir les intérêts des consommateurs.

3.5 Le défi consiste à améliorer la performance environnementale globale des produits tout au long de leur cycle de vie, à stimuler la demande des meilleurs produits et technologies de production et à aider les consommateurs à choisir en connaissance de cause.

3.6 En conséquence, le Comité est favorable à un label écologique multicritères, accrédité par des tiers et fondé sur la «logique du cycle de vie»⁽¹⁾, qui puisse être une composante de ces instruments politiques⁽²⁾.

3.7 Le Comité est fortement favorable à des initiatives visant à la mise au point d'une politique communautaire de production et de consommation durables, entièrement intégrée avec les autres politiques communautaires, en vue de développer un «marché vert», de manière à faire en sorte que ces produits et services répondent à des définitions précises et communes et soient véritablement disponibles dans tous les États membres.

3.8 L'expérience acquise à l'occasion de l'utilisation du système de label écologique justifie que l'on apporte des modifications au règlement en vigueur.

Il est possible de résumer de la manière suivante les insuffisances du système, tel qu'il fonctionne actuellement:

- i. lenteur de l'évolution du système;
- ii. faible sensibilisation au label;

(1) La logique du cycle de vie est le processus qui consiste à prendre en compte, dans la mesure du possible, toutes les ressources consommées et toutes les conséquences environnementales et sanitaires qui sont associées au cycle de vie d'un produit (bien ou service), en considérant, par exemple, l'extraction des ressources, la production, l'utilisation, le transport, le recyclage, et le traitement et l'élimination des déchets. Ce processus aide à éviter le «déplacement des charges», c'est-à-dire des impacts ou de la consommation de ressources, entre des stades du cycle de vie, des zones géographiques, et des domaines problématiques liés à l'environnement et à la santé humaine, tels que le changement climatique, le «smog» d'été, les pluies acides ou l'épuisement des ressources, etc.. L'évaluation du cycle de vie est la méthode quantitative normalisée de collecte et d'évaluation des entrées, des sorties et des conséquences environnementales potentielles d'un système de produit pendant toute la durée de son cycle de vie (ISO 14040 sqq.).

(2) L'importance d'un système d'écotiquetage a déjà été soulignée dans des documents politiques antérieurs, tels que la communication de la Commission sur une politique intégrée des produits et le 6ème programme d'action pour l'environnement.

iii. faible taux d'adoption du système par l'industrie;

iv. caractère excessivement administratif du processus de définition des critères et de la gestion;

v. les produits et les services qui ont les incidences les plus significatives sur l'environnement et recèlent le potentiel d'amélioration le plus important ne font pas partie des catégories de produits qui existent actuellement;

vi. différences de conditions à l'intérieur de la Communauté, du point de vue de la commercialisation;

vii. la prolifération d'autres systèmes de label écologique.

Le Comité donne son sentiment sur ces faiblesses au chapitre des «Observations particulières», chapitre dans lequel il examine les mesures proposées par la Commission pour améliorer le système.

3.9 Enfin, la réussite de la mise en œuvre du système de label écologique de l'UE revêt aussi une importance considérable parce que ce système est le seul instrument politique volontaire ayant les produits pour objet et la demande pour moteur, qui soit voué à la cause de la durabilité.

4. Observations particulières

4.1 Le label écologique de l'UE est un instrument volontaire et devrait le rester. De par sa nature volontaire, le système est en mesure de susciter à des niveaux élevés et ambitieux la définition de normes qui ne permettent que la promotion de produits et de services ayant une excellente performance environnementale, par opposition aux produits et services qui ne prennent pas en compte la nécessité de réduire les incidences sur l'environnement.

Le label écologique est conçu pour fournir au consommateur final des informations précises d'ordre environnemental concernant le produit fini, de manière à lui permettre de faire facilement et en connaissance de cause des choix écologiques. Toutefois, le Comité souligne que le label écologique ne devrait pas devenir un prétexte, ou ne devrait pas servir de prétexte, pour créer de nouvelles entraves aux échanges parmi les produits ayant les mêmes fonctions et les mêmes performances.

4.2 Le Comité insiste pour que l'on améliore la gestion du système. Il faut rationaliser les processus administratifs qui font partie du système, de telle sorte qu'il soit possible de le gérer de façon plus professionnelle.

Autrement dit, il faut définir plus clairement «qui fait quoi».

4.3 Dans la mesure du possible, le rôle des administrations nationales devrait porter avant tout sur la bonne application du règlement et sur la surveillance du marché conformément à la proposition de la Commission.

4.4 Il faut réduire les lourdeurs administratives liées à la définition de critères pour les catégories de produits et aux procédures de demande d'enregistrement, tout en maintenant un haut niveau d'ambition. De plus, les critères d'attribution du label écologique devraient aussi permettre de faire en sorte que les produits qui arborent le symbole du label écologique ne portent préjudice ni à la santé, ni à la sécurité, ni à rien d'autre qui comporte un aspect social.

4.5 Le Comité demande la clarté des critères et l'uniformité dans les exigences minimales pour l'ensemble du marché intérieur en ce qui concerne les systèmes de label applicables aux produits écologiques. Cela doit permettre d'assurer l'impartialité des choix écologiques des consommateurs et de garantir des contrôles uniformes dans l'ensemble de l'UE, ainsi que le respect du principe de libre circulation des produits véritablement écologiques. Le «marketing» du label écologique européen (le symbole écologique européen) devrait se poursuivre et ce label devrait pouvoir coexister avec les systèmes de label nationaux et sectoriels, pour autant que ces labels reposent aussi sur des bases scientifiques solides et soient cohérents avec le reste du cadre réglementaire européen.

4.6 En outre, les critères concernant les substances devraient être fondés autant que possible sur une évaluation des risques.

Une simple liste de substances chimiques préférables ou non souhaitables, fondée sur la seule classification de ces substances selon une échelle de risque, sans aucune référence scientifique ou juridique, est très souvent cause de confusion et de discrimination. Ainsi, l'on peut légitimement se demander si des critères tels que celui de «matériaux dangereux» devraient même faire partie d'un label écologique: un label écologique ne saurait se substituer à la législation officielle de l'UE applicable en ce domaine, comme, par exemple, la directive 67/548/CEE⁽¹⁾.

4.7 De plus, le Comité estime que des considérations d'ordre local influent parfois sur les critères généraux. Il n'est pas toujours vrai que les critères actuels, pris en compte pour un label écologique particulier et définis au niveau européen ou national, soient ceux qui garantissent les plus faibles incidences sur l'environnement dans une situation locale précise.

Par exemple, la consommation d'eau peut avoir des conséquences plus importantes en Europe du Sud qu'en Europe du Nord.

⁽¹⁾ Directive 67/548/CEE du Conseil du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses.

C'est pourquoi le Comité est favorable à l'élaboration de critères qui soient exempts de ce risque de fortes différences d'impact en fonction des conditions locales.

4.8 Il faut que les documents reprenant les critères soient beaucoup plus conviviaux et présentés dans un format normalisé. C'est pourquoi le Comité est d'avis que la Commission européenne devrait créer un modèle normalisé et convivial pour les documents reprenant les critères, ce qui permettrait aux entreprises et aux pouvoirs adjudicateurs d'économiser du temps et des ressources lors de la rédaction de cahiers des charges conformes aux critères de label écologique.

4.9 La Commission fait valoir qu'il faut augmenter sensiblement le nombre de catégories de produits ainsi que de titulaires de licences, en ciblant les secteurs où l'impact sur l'environnement est le plus important et où la possibilité d'amélioration est maximale.

S'il est vrai que dans le principe, le Comité est favorable à cette idée, le domaine d'application de l'étiquetage écologique ne devrait cependant pas être étendu à l'infini.

4.9.1 De nombreuses industries européennes ressentent l'obligation de fournir de l'information d'ordre environnemental aux parties concernées. La pression pour agir en ce sens provient de l'UE et des différents États membres et se traduit par le souhait de voir les produits porter l'une ou l'autre forme de marquage ou, à tout le moins, donner une indication de leur légitimité à se prétendre écologiques. Ces industries réagissent à une sensibilisation accrue et à la demande d'information environnementale qu'expriment les utilisateurs professionnels et les consommateurs. La notion de label écologique⁽²⁾ convient sans nul doute aux marchés où l'on est généralement en droit de supposer que le consommateur n'est pas informé ou n'est pas spécialiste, et où les produits qui se font concurrence sont bien définis.

4.10 Un succès plus franc du label écologique dépendra, avant tout, d'une augmentation substantielle du budget de «marketing», pour aider à diffuser les informations appropriées à la fois auprès des entreprises et auprès des consommateurs.

4.10.1 D'une part, comme on l'a indiqué précédemment, le système de label écologique souffre d'une faible sensibilisation des consommateurs.

Le consommateur moyen ignore l'existence du système de label écologique ou n'est pas suffisamment informé des paramètres qui sont pris en compte pour délivrer ce label. Ainsi, il n'y a pas, pour l'instant, d'incitation des consommateurs à faire un choix écologique, par le moyen de campagnes d'information.

⁽²⁾ Le label écologique européen est un label écologique de type I. Un label écologique de type I ISO est un label écologique conforme aux exigences de la norme ISO 14024.

4.10.2 D'autre part, il y a lieu de mieux attirer l'attention des entreprises sur les avantages liés à l'utilisation du label écologique. Le système s'en trouvera renforcé et les entreprises pourront économiser du temps et des ressources, puisqu'elles ne devront pas aller à la recherche des informations sur la manière d'obtenir le label écologique.

4.11 Le Comité continue de penser que l'évolution du nombre de critères applicables aux catégories de produits adoptées et du nombre de labels écologiques attribués à ce jour ne doit pas faire l'objet d'une appréciation négative, compte tenu de la période restreinte qui s'est écoulée depuis la mise en vigueur du règlement. L'Ange Bleu allemand (1977) et le «Nordic Swan» (1989), qui sont désormais solidement établis sur leur marché d'origine et, dans une certaine mesure, à l'étranger, ont été confrontés initialement à des désillusions et à des revers similaires. Ils ont, eux aussi, démarré lentement.

4.12 Le Comité est également convaincu que compte tenu des implications des systèmes nationaux en termes d'entraves aux échanges, l'avenir du label écologique réside dans le renforcement du système communautaire. À cet effet, il conviendrait de déployer un effort visant à harmoniser autant que possible les critères de ces systèmes nationaux de label écologique.

5. Quelques observations sur les articles du projet de règlement

5.1 Concernant la procédure d'évaluation en tant que telle, le Comité est d'avis que l'article 7, paragraphe 2, qui prévoit une «procédure accélérée d'élaboration des critères» risque de rendre possible l'accès «à bon marché» au système communautaire par des voies détournées. Il est essentiel que les parties concernées soient assurées de niveaux élevés et identiques de transparence et de consultation des intéressés.

5.2 Les produits alimentaires et les boissons (ainsi que les produits pharmaceutiques et les appareils médicaux) sont exclus du champ d'application du règlement (CE) 1980/2000 en vigueur, et ce afin d'éviter des conflits potentiels avec la législation communautaire existante dans le domaine alimentaire, législation qui régit notamment des aspects tels que la sécurité des aliments, l'hygiène et l'étiquetage des denrées alimentaires.

5.3 La Commission propose maintenant d'élargir le champ d'application du règlement sur le label écologique à un sous-ensemble des produits alimentaires et des boissons, c'est-à-dire aux denrées alimentaires transformées et aux produits de la pêche et de l'aquaculture. La majeure partie des produits alimentaires et des boissons demeurerait exclue ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ L'article 2 (champ d'application) de la proposition de la CE précise: «Dans le cas des denrées alimentaires telles que définies à l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, il s'applique uniquement aux denrées alimentaires transformées et aux produits de la pêche et de l'aquaculture.»

5.4 En outre, l'article 7, paragraphe 3 et l'article 9, paragraphe 10 prévoient qu'en ce qui concerne les denrées alimentaires transformées, le label écologique concerne uniquement «la transformation, le transport ou l'emballage». Autrement dit, l'évaluation des incidences sur l'environnement pour ces denrées alimentaires et ces boissons se limite à quelques étapes restreintes de leur cycle de vie, c'est-à-dire la transformation, l'emballage et le transport.

5.5 Le Comité est en désaccord avec cette proposition d'approche fragmentée de la CE, pour deux raisons.

5.5.1 Tout d'abord, le Comité craint que cet écart par rapport au principe de cycle de vie, qui est fondamental dans la législation sur le label écologique communautaire, ainsi que dans toutes les normes internationales sur l'évaluation du cycle de vie, n'aboutisse à des évaluations partiales des incidences sur l'environnement et, de ce fait, à la communication d'informations trompeuses aux consommateurs.

De nombreuses études scientifiques, et notamment les études EIPRO et IMPRO réalisées à la demande de la CE, concluent que les incidences critiques sur l'environnement des produits alimentaires et des boissons se manifestent à la fois au stade de la production agricole et à au stade de la consommation.

Il est permis de se demander pourquoi ces étapes très importantes du cycle de vie sont exclues de l'évaluation.

5.5.2 En second lieu, l'on ne comprend pas pourquoi les denrées alimentaires transformées devraient entrer dans le champ d'application du système révisé de label écologique, alors que les produits alimentaires frais en seraient exclus.

5.5.3 Le Comité craint que les consommateurs ne perdent leurs repères et ne soient induits en erreur par une telle mosaïque d'informations incohérentes sur les produits alimentaires et les boissons.

5.5.4 Le Comité est d'avis qu'un label écologique applicable à tous les produits alimentaires, frais et transformés, serait la première étape vers une véritable écologisation de la chaîne d'approvisionnement: la production d'aliments et de boissons a une forte empreinte environnementale que les critères de label écologique peuvent contribuer à atténuer.

Par ailleurs, d'un point de vue commercial, un label écologique pour les produits alimentaires faciliterait la libre circulation des marchandises portant le label écologique. En effet, les opérateurs mondiaux qui se conformeront aux critères de label écologique pourront commercialiser leurs produits sans être gênés par les labels écologiques attribués au niveau local et coexistant avec le symbole du label écologique européen. Celui-ci constituera une garantie appropriée de performance environnementale d'un produit alimentaire, garantie qui ne mettrait pas en question les préférences locales, tout en favorisant le respect d'une norme communautaire en matière de faible impact sur l'environnement.

5.5.5 La proposition ne permet pas de comprendre clairement quels sont les types de denrées alimentaires qui, selon la conception de la Commission, entreront dans le champ d'application du règlement. Le renvoi à l'article 2, paragraphe 2, du règlement 178/2002 ne règle pas cette question, puisque aucune définition n'est donnée de ce que l'on entend par des denrées alimentaires transformées. Les définitions des denrées transformées et des denrées non transformées se trouvent respectivement dans le règlement 852/2004 et dans le règlement 853/2004. De surcroît, il est difficile aussi de comprendre comment doit s'entendre la formule «produits de la pêche et de l'aquaculture».

Il existe un risque sérieux de voir la proposition qui est présentée affaiblir la crédibilité du label écologique, et l'on ne saurait recommander une application aux denrées alimentaires, telle que la propose le projet de texte dans sa forme actuelle.

5.5.6 Il ne paraît pas souhaitable d'établir un lien entre le règlement sur la production biologique et le règlement sur le

label écologique. Tel que ce lien se traduit dans le libellé de l'article 9, paragraphe 10, il sera source de confusion pour les consommateurs, au lieu d'aider ceux-ci à effectuer un choix écologique et raisonnable. Il existe un risque réel de voir la crédibilité de l'un et l'autre étiquetage s'en trouver affaiblie. Par exemple, il n'y a pas de sens à ce qu'un produit puisse porter: 1) à la fois un étiquetage biologique et le label écologique (la «Fleur»), ou bien 2) l'étiquetage biologique, ou encore 3) le label écologique (la «Fleur») avec une mention supplémentaire précisant que ce label ne concerne que la transformation, l'emballage et le transport.

5.5.7 L'article 6, paragraphe 4 prévoit que dans la définition des critères du label écologique, l'environnement joue un rôle important, y compris les aspects relatifs à la santé et à la sécurité. Il est essentiel de clarifier ce que l'on entend par «la santé» dans ce règlement. Tout ce qui a trait aux denrées alimentaires soulève un grand nombre de problématiques relatives à la santé et à la nutrition, problématiques par rapport auxquelles il sera nécessaire de prendre concrètement position, et notamment par rapport à la question de savoir comment organiser la communication destinée au consommateur.

Il convient de résoudre les problèmes évoqués plus haut, avant de prendre position sur la question de savoir si, et comment, le label écologique peut s'appliquer aux denrées alimentaires.

5.5.8 Dans ce contexte, le Comité estime que l'emballage ne devrait figurer parmi les critères de label écologique que lorsque cela a un sens dans le cas du groupe de produits qui est envisagé: l'emballage ne devrait pas être considéré comme un «produit», parce qu'il n'est pas possible de l'envisager séparément du produit qu'il contient.

Bruxelles, le 26 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le commerce de produits dérivés du phoque»

COM(2008) 469 final — 2008/0160(COD)

(2009/C 218/12)

Le 25 septembre 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 251 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 concernant le commerce de produits dérivés du phoque»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 janvier 2009 (rapporteur: M. NARRO).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 26 février 2009) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 95 voix pour, 59 voix contre et 30 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission européenne de procéder à une réglementation harmonisée du commerce des produits dérivés du phoque. La situation actuelle de cette activité est intenable et il convient de promouvoir des modifications importantes à l'échelle internationale.

1.2 Le Comité, en l'absence de base juridique dans le traité sur la question du bien-être animal, juge opportun le choix de l'article 95 du TCE sur la fragmentation du marché intérieur pour intervenir en la matière sur le plan législatif. La jurisprudence communautaire avalise la légitimité de cette décision.

1.3 Le Comité propose un report de l'entrée en vigueur du système de dérogations et suggère à la Commission de présenter un rapport détaillé en 2012 sur l'évolution des législations en matière de chasse aux phoques, qui pourrait servir de base à l'éventuelle concession de dérogations à compter de 2012.

1.4 Durant les trois premières années d'application du nouveau régime, l'interdiction devrait être totale, à la seule exception de la chasse pratiquée par les communautés inuites à des fins de subsistance.

1.5 Afin de garantir la viabilité des mesures de la proposition législative, il est impératif que la Commission puisse mettre en place des systèmes de contrôle efficaces. Le contrôle ne peut être exercé exclusivement par l'État demandant une dérogation. Il faut que la Commission veille à la bonne application sur le terrain des dispositions législatives.

1.6 Le Comité invite la Commission à réaliser des études afin de déterminer les conséquences du changement climatique sur la conservation de l'espèce.

2. Introduction

2.1 La famille des pinnipèdes compte au total 33 espèces parmi lesquelles les phoques, les lions de mer, les ours de mer, les éléphants de mer et les morses. Il s'agit de mammifères de taille variable se regroupant en nombre pour se reproduire, que ce soit sur la terre ou sur la banquise.

2.2 Si les organisations écologistes ⁽¹⁾ commencent à alerter sur la diminution importante de la population de phoques du fait notamment des conséquences du changement climatique, les organisations de chasseurs et les gouvernements des États abritant la reproduction des phoques nient tout problème de conservation de l'espèce, s'appuyant sur le chiffre de pratiquement 15 millions de phoques susceptibles d'être chassés. Ces dernières années, le débat sur la chasse aux phoques s'est focalisé sur des questions de bien-être animal, laissant au second plan les aspects liés à la conservation de l'espèce. L'UE dispose d'une législation spécifique sur la conservation des phoques ⁽²⁾.

2.3 La chasse aux phoques à des fins commerciales se pratique au Canada, au Groenland, en Namibie, en Norvège et en Russie. Tous ces pays ont élaboré différentes législations pour réglementer la pratique de cette chasse. L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a reconnu qu'il n'existait aucune donnée fiable sur la population de phoques et le nombre d'animaux abattus chaque année. Si l'on s'en tient

⁽¹⁾ Fiche technique du Fonds international pour la protection des animaux (IFAW), 2008/01.

⁽²⁾ Directive 92/43 du 21 mai 1992.

aux données publiées par chaque État, le premier pays pour la chasse aux phoques est le Canada, avec près de 300 000 animaux mis à mort chaque année. Selon les chiffres du gouvernement canadien ⁽¹⁾, 275 000 phoques ont été chassés en 2008, pour un total de 17 000 permis de chasse délivrés. Le Groenland ⁽²⁾ et la Namibie ⁽³⁾ arrivent loin derrière avec respectivement 160 000 et 80 000 phoques tués par an.

2.4 Au sein de l'UE, deux États pratiquent l'abattage et l'écorchage des phoques: la Finlande et la Suède. Au Royaume-Uni (Écosse), l'on fabrique des produits dérivés du phoque. Dans l'UE, cette activité n'a pas la dimension commerciale qu'elle peut avoir en Norvège ou au Canada, mais sa finalité est double: elle est récréative et permet le contrôle de la population piscivore.

2.5 Les phoques sont tués pour: leur peau, qui sert à la fabrication de manteaux; leur graisse, pour la fabrication d'huile; leur viande, pour l'alimentation animale; et leurs parties génitales, de plus en plus appréciées sur le marché asiatique pour la fabrication d'aphrodisiaques.

2.6 Les phoques peuvent être abattus de différentes façons. Les armes les plus courantes sont la carabine et le *hakapik* (sorte de harpon doté d'une extrémité en forme de marteau). Ce type de harpon est une arme d'apparence primitive et rustique mais il est considéré par les scientifiques comme la méthode la plus efficace pour assommer et tuer rapidement un phoque.

2.7 L'EFSA souligne dans son avis scientifique ⁽⁴⁾ publié en 2007 qu'il est possible d'abattre les phoques rapidement et efficacement sans provoquer de douleurs ou de détresse inutiles. Elle reconnaît néanmoins que, dans la pratique, leur abattage n'est pas toujours décent et efficace. Les différentes législations nationales réglementent les dimensions et le mode d'emploi du *hakapik*, ainsi que le calibre des carabines et la vitesse des balles.

3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 Le 26 septembre 2006, le Parlement européen a adopté une déclaration ⁽⁵⁾ par laquelle il invitait la Commission européenne à faire des propositions législatives visant à réglementer l'importation, l'exportation et la vente de produits dérivés de deux types de phoques: le phoque harpé et le phoque à capuchon. Par ailleurs, le Parlement demandait, au travers de cette déclaration, un traitement spécifique concernant la chasse aux phoques traditionnelle pratiquée par la communauté inuite.

3.2 L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur la chasse aux phoques invitant ses États membres à bannir les méthodes de chasse cruelles qui ne garantissent pas la mort instantanée de l'animal.

⁽¹⁾ «Phoques et chasse aux phoques au Canada - Les faits sur les phoques - 2008».

⁽²⁾ *Home Rule* du Groenland 2006.

⁽³⁾ Rapport de l'EFSA: «Les aspects liés au bien-être animal dans le cadre de l'abattage et du dépeçage des phoques», décembre 2007.

⁽⁴⁾ Avis scientifique de l'EFSA du 6 décembre 2007, *EFSA Journal* (2007) 610, p. 122.

⁽⁵⁾ Déclaration 38/2006 du Parlement européen.

3.3 Au cours des dernières années, la Belgique, les Pays-Bas et la Slovénie ont adopté des lois interdisant la fabrication et la mise sur le marché de produits dérivés du phoque. D'autres États membres de l'UE ont également décidé de réglementer cette activité et sont en train d'élaborer leur législation nationale.

3.4 La Commission européenne a lancé au début de l'année 2007 une consultation des acteurs concernés, suite à laquelle elle a émis un avis scientifique présenté par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) ⁽⁶⁾. En avril 2008, la DG Environnement de la Commission européenne a publié une étude sur l'impact que pourrait avoir une interdiction des produits dérivés du phoque.

3.5 Le 23 juillet 2008, la Commission européenne a publié une proposition de règlement ⁽⁷⁾ concernant le commerce de produits dérivés du phoque. La base juridique choisie était les articles 95 et 133 du traité instituant la Communauté européenne. L'article 95 se réfère à la fragmentation du marché intérieur et l'article 133 à la politique commerciale commune. Les critères pour recourir à la base juridique que fournit l'article 95 sont définis par la jurisprudence de la Cour de justice.

3.6 La proposition de règlement de la Commission interdit la mise sur le marché, l'importation, l'exportation et le transit des produits dérivés du phoque dans l'UE. Elle établit toutefois un système de dérogations qui permettra des exceptions à la règle moyennant le respect de certaines conditions de bien-être animal reprises dans le règlement ⁽⁸⁾. Ces conditions visent à garantir que les phoques ont été mis à mort ou écorchés dans des conditions exemptes de douleur, de détresse ou de toute autre forme de souffrance inutile.

3.7 La Commission européenne prévoit une dérogation automatique pour la chasse aux phoques traditionnelle pratiquée par la communauté inuite à des fins de subsistance. Les modalités d'application définiront les mesures adéquates pour garantir l'origine des produits dérivés du phoque.

3.8 Tous les cinq ans, les États membres transmettront à la Commission un rapport décrivant les actions entreprises en vue de l'exécution du règlement.

4. Observations générales

4.1 Le CESE se félicite vivement de l'initiative de la Commission européenne visant à procéder à une réglementation harmonisée des méthodes acceptables pour la chasse aux phoques et de la commercialisation de leurs produits dérivés.

⁽⁶⁾ Avis scientifique de l'EFSA du 6 décembre 2007, *EFSA Journal* (2007) 610, p. 122.

⁽⁷⁾ COM(2008) 469 final.

⁽⁸⁾ Article 4, alinéa 1, de la proposition de règlement.

4.2 La proposition de règlement est centrée sur les questions de bien-être animal et n'aborde pas la problématique liée à la conservation de l'espèce. Les organisations écologistes européennes ont souligné la nécessité d'inclure les aspects liés à la conservation dans le texte législatif. L'UE dispose toutefois d'une solide législation en matière de conservation et d'instruments spécifiques à la conservation des phoques qui viennent en complément des mesures de la proposition.

4.3 Il est évident que le changement climatique (essentiellement la fonte de la banquise) aura des conséquences directes sur les conditions de vie et de reproduction des phoques. Le CESE invite donc la Commission européenne à réaliser les évaluations et études scientifiques qu'elle juge pertinentes afin d'obtenir des données réelles sur l'effet négatif potentiel du changement climatique sur la population de phoques et, le cas échéant, à réviser et adopter les instruments communautaires pour la conservation.

4.4 Le traité CE ne fournit aucune base juridique spécifique pour réglementer les aspects liés au bien-être animal. En l'absence de base juridique explicite, l'UE doit donc combler ce vide en s'appuyant sur d'autres bases juridiques tout aussi légitimes pour aborder cette question. Dans le cas présent, le controversé article 95 sur la fragmentation du marché intérieur permet à l'UE d'harmoniser les législations sur le bien-être animal, sujet qualifié «d'intérêt général» par la jurisprudence communautaire. Dans son avis sur la fourrure de chat et de chien ⁽¹⁾, le CESE a fait savoir qu'il acceptait cette base juridique pour légiférer sur le bien-être animal et a souligné sa conformité avec les règles commerciales élaborées au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

4.5 L'absence de contrôle de l'UE en la matière, le manque de données (reconnu officiellement par l'EFSA) et l'intérêt économique sous-jacent empêchent d'avoir une vision réelle et objective de la chasse aux phoques en dehors de l'UE. Les éventuelles évolutions législatives, dans les pays où se pratique la chasse aux phoques, afin de satisfaire aux nouveaux critères communautaires, n'ont aucune raison de se traduire, dans la pratique, par une amélioration substantielle des conditions d'abattage des phoques.

4.6 L'interdiction générale associée à un système de dérogations a posteriori est un instrument novateur pouvant créer un précieux précédent pour les futurs processus législatifs communautaires. Le CESE ne rejette donc pas complètement le schéma communautaire de dérogations mais demande un report de son entrée en vigueur afin que, durant les trois premières années d'application du règlement, l'interdiction générale soit totale, à la seule exception de la communauté inuite, dont la subsistance dépend de la chasse aux phoques. Ce report permettrait à l'UE de mettre au point, sur le plan technique, un système de dérogations plus précis et rigoureux que le système général décrit

dans la proposition d'origine, faciliterait les contrôles et fournirait de nouveaux éléments de jugement pour décider d'accorder éventuellement des dérogations.

4.7 La présentation d'un rapport européen, en 2012, sur les évolutions des législations nationales sur la chasse aux phoques, leur mise en œuvre et les mécanismes de contrôle, pourrait être très utile pour que les instances européennes parviennent à évaluer, à compter de cette date, les progrès réalisés et l'éventuelle attribution de dérogations. L'absence de données justifie un important effort communautaire afin de collecter toutes les données pertinentes et nécessaires.

4.8 Le CESE souhaite que la proposition législative de la Commission incite réellement les États où se pratique la chasse aux phoques à adapter leurs législations et pratiques pour aboutir à des méthodes plus «humaines» d'abattage des phoques. Le statu quo actuel en la matière ne peut durer et il convient d'impulser les changements nécessaires tout en reconnaissant les limitations de compétence de l'UE dans ce domaine.

4.9 Le CESE souligne la nécessité pour les États membres d'adopter un système de sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées en vue de garantir la portée et l'efficacité de la nouvelle réglementation sur la chasse aux phoques. Un système de sanctions efficace contribuerait en effet à la consolidation du marché intérieur et à la protection des consommateurs.

5. Observations particulières

5.1 En dépit du fait que la proposition de règlement n'aborde pas la question de la justification de la chasse aux phoques, le CESE estime qu'il doit se prononcer sur certaines questions récurrentes dans le débat sur la chasse aux phoques. Premièrement, il convient de souligner sans ambiguïté que l'abattage des phoques ne peut être considéré comme une activité de pêche mais qu'il s'agit bien d'une chasse de mammifères. Deuxièmement, il est discutable d'attribuer aux phoques la diminution des ressources maritimes et, concrètement, des bancs de morue. Cette thèse, que certains États avancent pour justifier la chasse aux phoques, ne s'appuie sur aucune étude scientifique. La complexité de l'écosystème marin empêche de se prononcer aussi clairement en ce sens.

5.2 La Commission ne fait aucune différence, dans sa proposition, entre la chasse aux phoques à grande et à faible échelle. Cette approche est justifiée si l'on part du principe que l'objectif ultime de la proposition est le respect du bien-être animal. L'introduction d'exceptions pour les pays européens pratiquant la chasse aux phoques à faible échelle ne peut se justifier dans l'optique du bien-être animal et cela pourrait remettre en cause la légalité de l'ensemble de la proposition sur le plan international.

⁽¹⁾ JO C 168 du 20.7.2007, p. 42.

5.3 Le travail de contrôle, dans ce domaine, s'avère particulièrement difficile, complexe et est réalisé dans des conditions climatiques extrêmes. Les contrôles doivent déterminer le nombre réel d'animaux abattus et le degré de mise en œuvre, sur le terrain, des dispositions législatives en la matière. Un système de contrôle géré intégralement par le pays qui demande une dérogation ne semble pas être, a priori, la meilleure formule pour en garantir l'indépendance. L'UE devrait constituer une équipe d'experts chargés de réaliser les contrôles sur place dans les pays qui sollicitent une dérogation. Le financement de ce corps européen d'inspecteurs devrait être à la charge du pays qui souhaite exporter vers le marché communautaire. Ainsi, l'UE disposerait de davantage d'informations pour évaluer l'efficacité du système de certification et d'étiquetage.

5.4 La mise en œuvre d'un système de certification et d'un étiquetage facultatif dans les pays demandant une dérogation répond à la sensibilité exprimée à plusieurs reprises par les citoyens européens et reprise dans la consultation publique organisée par la Commission. Les initiatives en matière de certification et d'étiquetage doivent s'accompagner, en tout état de cause, de mesures générales d'interdiction de la commercialisa-

tion de produits dérivés du phoque. Dans le cas contraire, il est peu probable que puissent être atteints les objectifs de bien-être animal de la proposition de la Commission.

5.5 Les critères de certification doivent être développés dans les modalités d'application du règlement afin de définir précisément les conditions de certification et d'étiquetage. Dans le passé, le flou dans ce domaine a conduit à un étiquetage imprécis qui a généré de la confusion chez le consommateur et l'a induit en erreur. Il est en effet courant de trouver sur le marché des produits élaborés à base de produits dérivés du phoque mais dont l'étiquette indique «huile marine» ou «huile de poisson». Il est indispensable que l'étiquetage de ces produits précise non seulement l'espèce de phoque mais également l'origine de l'animal.

5.6 Le comité qui assistera la Commission européenne pour la procédure d'autorisation de dérogations devrait faciliter la participation de tous les acteurs et organisations intéressés par cette procédure.

Bruxelles, le 26 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la participation volontaire des organisations à un Système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS)

COM(2008) 402 final — 2008/0154 (COD)

(2009/C 218/13)

Le 11 septembre 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la participation volontaire des organisations à un Système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS)»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 janvier 2009 (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 166 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité considère la révision du Système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) comme une occasion précieuse de relancer ce système communautaire volontaire, à même d'en garantir l'affirmation définitive en tant que norme d'excellence, et instrument de communication et de marketing des organisations, des productions et des cycles de vie des produits, pleinement intégrés à d'autres instruments de politique environnementale.

1.2 Le Comité estime que la nouvelle réglementation proposée est encore trop complexe et pense qu'il est nécessaire de faire encore quelques efforts de créativité pour créer les conditions nécessaires, afin que le marché puisse reconnaître au Système EMAS une valeur ajoutée écologique d'excellence et un rapport coûts/bénéfices proportionné à son objectif, en particulier pour les organisations et les entreprises de petite taille, ainsi qu'une véritable valeur internationale, en réduisant les procédures, les coûts techniques et administratifs, encore trop élevés.

1.3 Selon le Comité, un important progrès pourrait être fait en prenant conscience, à l'échelon communautaire, des obligations et des coûts qui découlent de l'application des différentes réglementations visant à la protection de l'environnement, pour l'utilisateur individuel, et des avantages et exonérations qui pourraient découler de l'adoption du Système EMAS.

1.3.1 Il est ainsi très important que se développe en la matière, auprès des pouvoirs publics qui disposent de pouvoirs de décision et de contrôle, une culture positive.

1.4 Le Comité considère qu'il est essentiel d'inciter les organisations, en particulier celles de petite taille, à participer au Système EMAS, en leur facilitant l'accès aux informations, aux financements disponibles et aux institutions publiques, non seulement à travers la création ou la promotion de mesures d'assistance technique, mais aussi en simplifiant les procédures et les mécanismes, et en réduisant dans la pratique les frais et coûts d'inscription et de gestion.

1.5 Selon le Comité, le Système EMAS doit devenir une véritable «norme d'excellence», et une garantie de qualité environnementale, qui devrait prévoir également une valorisation accrue des produits, en tenant opportunément compte de leurs rapports avec la réglementation du label écologique.

1.6 Le Comité soutient fermement un engagement explicite des responsabilités individuelles des organisations ou entreprises qui participent volontairement au Système EMAS, et l'adhésion de celles-ci aux obligations et aux contrôles mis en œuvre avec une large implication du personnel, comme au bénéfice des avantages qui peuvent en découler, et est donc opposé à toute forme de responsabilité collective d'un sujet, au nom et pour le compte d'autres; en revanche, il convient de favoriser les regroupements et les réseaux, notamment les formes transfrontalières visant à promouvoir et faciliter le Système EMAS.

1.7 Le Comité souligne l'importance, pour encourager le Système EMAS, d'impliquer les acteurs concernés de manière continue et systématique, aux échelons communautaire, national et régional, ceci étant la condition essentielle de la réalisation de tout objectif environnemental du Système EMAS, avec des buts bien définis, proactifs et non répressifs.

1.8 Le Comité souhaiterait que la Commission détermine une série d'indicateurs clés, en rapport avec des facteurs tels que:

- l'efficacité et les économies énergétiques,
- l'utilisation et la protection des sols,
- l'eau et l'air,
- les émissions,
- le traitement des déchets,
- le maintien de la biodiversité,

ceux-ci seraient activés dans le cadre d'un système renforcé de comptes-rendus environnementaux, qui serait toutefois convivial pour l'utilisateur, et dont les coûts resteraient limités.

1.8.1 Le Comité estime que, lors de la définition des critères de simplification bureaucratique et administrative qui s'appliquent aux organisations, il aurait été possible d'imposer aux États membres d'exonérer les sites certifiés EMAS de dispositions en matière environnementale qui viennent s'ajouter à la déclaration d'EMAS, survivances dues soit à une inutile mesure vexatoire, soit à l'inertie de la bureaucratie.

1.8.2 Étant donné que les procédures prévues par la certification EMAS veillent à une utilisation plus attentive de l'environnement dans tous ses aspects, les frais d'inscription à la certification EMAS devraient être supprimés, surtout pour les organisations qui opèrent dans les zones où l'empreinte écologique ⁽¹⁾ est notable, et où donc l'exploitation de l'environnement est maximale, par le système productif et manufacturier.

1.9 Le Comité estime importants de mieux promouvoir et soutenir davantage le Système EMAS à l'échelon communautaire, à travers l'activation du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité(PIC) ⁽²⁾, l'utilisation des fonds de la BEI et des fonds structurels; et au niveau national, en termes de marchés publics, d'avantages fiscaux, de maîtrise des droits d'enregistrement et de renouvellement et de détaxation des bénéfices réinvestis.

1.10 Le Comité demande que la législation proposée soit majoritairement cohérente avec l'ensemble des normes et instruments de politique environnementale avec laquelle elle doit coexister et se coordonner, en évitant les superpositions et les doublons.

⁽¹⁾ Par exemple, là où la VAB (valeur ajoutée brute) de l'industrie dépasse de 10 (?) % la moyenne nationale/communautaire. À titre d'exemple, en Italie, 16 des 100 provinces de niveau NUTS III ont une VAB de l'industrie supérieure à 35 %. Tandis que la moyenne nationale et communautaire est de 22 % (données: EUROSTAT).

⁽²⁾ Surtout dans son premier axe: l'esprit d'entreprise.

1.11 Le Comité a la ferme conviction que la certification EMAS, diffusée et soutenue avec une image et des contenus d'excellence, peut contribuer notamment à:

- améliorer la culture des travailleurs, des entrepreneurs et des citoyens concernant les problèmes d'environnement,
- agir sur une production durable,
- favoriser un commerce durable,
- défendre une consommation durable.

1.12 Le CESE estime important à cet égard que soit valorisé le rôle de l'entreprise labellisée EMAS dans le cadre de sa promotion et son adoption dans la chaîne des clients et des fournisseurs sur le marché unique européen, générant un cercle vertueux de culture et de pratique du développement durable.

1.13 Le Comité souligne l'importance du processus de certification EMAS auquel il a lui-même adhéré, et incite les autres institutions européennes à en faire autant, donnant ainsi le bon exemple.

2. Introduction

2.1 Le développement des instruments volontaires est à considérer comme une composante importante de la politique communautaire de l'environnement, tandis que la Commission reconnaît que «ces outils sont dotés d'un grand potentiel, mais [que] celui-ci n'a pas été totalement exploité» ⁽³⁾.

2.2 Les instruments volontaires dans le domaine de l'environnement peuvent présenter des avantages importants, lorsque ceux-ci:

- permettent de réaliser les valeurs inhérentes à la «Responsabilité Sociale des Entreprises»,
- reconnaissent implicitement les différences existant entre les entreprises et les organisations,
- offrent une très grande flexibilité aux entreprises et aux organisations pour atteindre leurs objectifs,
- diminuent le montant global des coûts de mise en conformité avec la législation,

⁽³⁾ Cf. COM(2007) 225 final. L'examen à mi-parcours du sixième programme d'action communautaire pour l'environnement

- simplifient les procédures et éliminent l'aspect administratif, sans créer ni imposer la création de nouveaux et outils autoréférentiels complexes de gestion et de contrôle,
- incitent les entreprises et les organisations à l'innovation technologique, avec un impact positif sur l'environnement et un impact optimal sur la concurrence,
- donnent une image et un message clairs au marché, aux pouvoirs publics et aux citoyens,
- réduisent ou éliminent les autres coûts et obligations administratifs communautaires et nationaux,
- ont une valeur positive acceptée sur les marchés internationaux.

2.3 Parmi les instruments volontaires élaborés, adoptés et perfectionnés par l'Union, l'on peut noter, outre le Système EMAS, le Label européen de qualité écologique ⁽⁴⁾, le «Profil environnemental de produit» (*Environmental Product Declaration* – EPD) et l'«Evaluation du cycle de vie» (*Life Cycle Assessment* – LCA), les marchés publics «écologiques» (*Green public procurement* – GPP) ⁽⁵⁾, le système d'étiquetage Energy Star ⁽⁶⁾ et les accords volontaires ⁽⁷⁾, l'Agenda 21, la norme EN ISO 14001.

2.4 Les synergies avec d'autres instruments de politique environnementale se sont toujours avérées être d'une valeur considérable, comme celle qui concerne le système de gestion environnementale défini par la norme ISO 14001 ⁽⁸⁾ – avec 35 000 certifications, qui repose sur l'engagement fondamental du sommet de la direction d'une entreprise pour se mettre en conformité avec la législation, s'améliorer en continu et faire de la prévention à l'égard de la pollution.

2.5 Par ailleurs, dans le cadre du plan d'action en faveur d'une consommation, d'une production et d'une politique industrielle durables ⁽⁹⁾ – sur lequel le Comité élabore actuellement un avis propre – le Système EMAS est présenté comme un instrument de synergie avec:

- le label écologique,

⁽⁴⁾ Cf. Règlement (CEE) n° 880/92 du Conseil et règlement (CE) n° 1980/2000.

⁽⁵⁾ Cf. Communication de la Commission – Marchés publics pour un environnement meilleur, COM(2008) 400 final. Directive 2004/18/CE, directive 2004/15/CE.

⁽⁶⁾ Cf. Règlement (CE) n° 106/2008 du 15.1.2008, relatif aux équipements de bureau; Tandis que l'étiquetage «Energy Star» est un label facultatif.

⁽⁷⁾ Cf. COM(2002) 412 final. La communication définit les exigences minimales que doivent remplir ces accords volontaires pour qu'ils puissent être considérés «d'intérêt communautaire».

⁽⁸⁾ La version 1996 de cette norme a été revue en 2004. La nouvelle version EN ISO 14001 comporte des améliorations et modifications importantes.

⁽⁹⁾ Cf. COM(2008) 397/2008.

- la directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC),
- la directive sur les échanges d'émissions,
- la directive Seveso II,
- la directive 2005/32/CE sur l'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie et les directives sectorielles qui s'appliquent aux exigences spécifiques des produits relevant des systèmes EPD et LCA ⁽¹⁰⁾.

2.6 Depuis 1992, le Comité a estimé que le Système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) jouait un rôle important de stimulation et d'amélioration de la protection de l'environnement, approuvant le système préconisé pour accroître la protection de l'environnement, attendu notamment que ses objectifs environnementaux sont censés être atteints par des moyens organisationnels dans l'entreprise, par une incitation à l'exactitude et par une information accrue et mieux diffusée ⁽¹¹⁾, et qui suppose l'implication de l'ensemble des travailleurs.

2.7 Le règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 19 mars 2001, a remplacé celui de 1993, étendant la possibilité de certification à tous les sites, suite à une révision fondée «sur les développements de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement qui valorisent les instruments volontaires et la responsabilité des différents acteurs en matière de promotion du développement durable» ⁽¹²⁾. Révision au sujet de laquelle le Comité n'a pas manqué de souligner son propre avis, qui était positif ⁽¹³⁾.

2.8 Le Comité a confirmé de nouveau, en particulier, parmi les éléments constitutifs du système EMAS:

- le caractère volontaire,
- le partage de la responsabilité en matière de protection de l'environnement,
- une gestion de l'environnement continue et efficace,

⁽¹⁰⁾ Système LCA (*Life Cycle Assessment*): évaluation du cycle de vie d'un produit; système EPD (*Environmental Product Declaration*): profil environnemental de produit.

⁽¹¹⁾ JO C 332 du 16.12.1992, p. 44.

⁽¹²⁾ JO C 209 du 22.7.1999, p. 14.

⁽¹³⁾ Voir note 3.

- la production de résultats crédibles et transparents,
- sa complémentarité avec d'autres instruments de politique environnementale, dans le cadre de la promotion du développement durable,
- l'implication la plus large possible de tous les travailleurs des entreprises, organisations, administrations publiques et citoyens.

2.9 Parmi les objectifs additionnels que le Système EMAS peut permettre d'atteindre, l'on peut mettre en relief:

- la réduction des coûts, en particulier sur le plan des approvisionnements, en termes d'économies de matériel, de consommation d'énergie et d'eau,
- la diminution des niveaux de risque pour les travailleurs, assortie de bénéfices potentiels en termes d'assurance et de confiance à l'égard des entrepreneurs et des investisseurs,
- les effets positifs éventuels sur la compétitivité, eu égard à une meilleure acceptation de la part des consommateurs et du marché, et à l'augmentation de la demande pour les produits certifiés,
- l'élargissement des marchés des commandes publiques, notamment en termes de techniques spécifiques d'excellence environnementale,
- une meilleure association des travailleurs et une participation au développement de l'organisation à moyen et long terme,
- une plus grande attention de la part du système de crédit, et des canaux privilégiés en matière de demande de financements, notamment à travers des coopératives et des systèmes de garantie.

2.10 Le Comité estime donc positive l'initiative de la Commission visant à initier une révision de la législation actuelle réglementant la participation volontaire au Système EMAS, afin de permettre l'exploitation de la totalité de son potentiel.

3. La proposition de la Commission

3.1 La proposition de révision du Système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) vise, à travers un nouveau règlement qui remplace le règlement (CE)

n° 761/2001 et la décision 2001/681/CE ainsi que la décision 2006/193/CE, à:

- augmenter l'impact environnemental positif de ce système volontaire, améliorant les prestations des organisations participant au système EMAS et en augmentant la diffusion,
- renforcer les obligations faites aux organisations de respecter toutes les lois applicables en matière d'environnement, et de publier des rapports sur leurs propres prestations environnementales à partir de certains indicateurs clé,
- harmoniser les procédures d'accréditation et de vérification,
- élargir le champ géographique d'application volontaire aux organisations des pays tiers;
- réduire les coûts administratifs et simplifier les procédures d'inscription,
- diminuer les droits d'inscription pour les PME,
- prévoir des exceptions, en particulier pour le renouvellement de l'inscription EMAS,
- étudier les incitations du côté des États membres, tels que les avantages fiscaux,
- simplifier les règles régissant l'utilisation du logo EMAS,
- promouvoir le système EMAS au moyen de campagnes d'information à l'échelon communautaire et national, et d'autres actions telles que la création d'un Prix EMAS,
- réaliser un manuel des bonnes pratiques en matière de gestion de l'environnement.

4. Observations générales

4.1 Le Comité considère la révision du Système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) comme une occasion précieuse de relancer le système communautaire volontaire, à même d'en garantir l'affirmation définitive en tant que norme d'excellence, et instrument de communication et de marketing des organisations, des productions et du cycle de vie des produits, pleinement intégrés à d'autres instruments de politique environnementale.

4.2 Le Comité estime que la nouvelle série de mesures proposées est encore trop complexe et qu'il convient de faire encore quelques efforts de créativité pour mettre en place les conditions permettant aux mécanismes du marché de reconnaître la valeur ajoutée écologique de ce système, et pour que les pouvoirs publics simplifient tout le contexte administratif, encouragent la planification plus écologique des produits, en prévoyant de nouvelles formes de protection, spécialement pour les PME.

4.3 Le Comité demande une meilleure coordination entre la législation proposée et l'ensemble des normes et instruments de politique environnementale, en évitant les superpositions et les doublons.

4.3.1 Le CESE demande à ce que soit ajouté un nouveau «considérant» dans le règlement proposé, qui définisse les directives et règlements pour lesquels l'inscription EMAS doit être acceptée comme valable pour se conformer aux obligations indiquées ci-joint, sans générer ni coûts ni de charges supplémentaires inutiles pour les organisations et les entreprises.

4.4 Le Comité souligne l'importance d'impliquer les acteurs concernés de manière continue et systématique, ceci étant la condition essentielle de la réalisation de tout objectif environnemental. Cette implication doit être un consensus au sens le plus général, concernant toutes les décisions, du début à la fin du processus, et toutes les formes d'instruments possibles en matière de formation et d'éducation des administrations, entreprises, syndicats, associations catégorielles ou de consommateurs, ainsi que de citoyens associés.

4.4.1 Selon le Comité, en intériorisant la dimension environnementale comme valeur, et en favorisant les actions de protection de l'environnement, les comportements se déplaceront vers des produits et des modèles plus durables.

4.5 À ce propos, le Comité estime que le Système EMAS devra faire l'objet d'une campagne d'information et de communication, ciblée en direction de différentes catégories de sujets intéressés, depuis les responsables des pouvoirs publics à l'échelon central et périphérique, jusqu'aux organisations et aux entreprises de petite dimension, aux citoyens, aux consommateurs et au système éducatif à tous les degrés.

4.6 Il convient en particulier d'inciter les organisations, notamment celles de petite dimension, à participer au Système

EMAS, en leur facilitant l'accès aux informations, aux financements disponibles, aux institutions publiques et aux marchés publics «verts», non seulement à travers la création ou la promotion de mesures d'assistance technique, mais aussi en simplifiant les procédures et les mécanismes, et en réduisant les frais et coûts techniques d'évaluation, d'inscription et de gestion.

4.6.1 Le Comité estime que la proposition de la Commission est encore insuffisante à cet égard.

4.7 Selon le Comité, les différents coûts de l'évaluation, de la gestion du Système EMAS et de l'inscription à celui-ci devraient être beaucoup plus limités, en particulier pour les sujets les moins forts, et il mériterait de pouvoir faire l'objet d'un financement dans le cadre des projets de faisabilité du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) et de financements de la part de la BEI et/ou du Fonds européen de développement régional.

4.7.1 Les organismes qui agissent dans des territoires marqués par un développement industriel important, ou dans des zones à forte empreinte écologique, devraient être incités à adhérer au Système EMAS, au moyen d'une adhésion gratuite et de procédures administratives simplifiées⁽¹⁴⁾, mais en conservant intactes les phases techniques de contrôle et de suivi.

4.8 Le Comité souligne qu'il est important que le Système EMAS soit reconnu comme norme d'excellence des organisations et des entreprises, en vue de valoriser les produits sur le plan du marché intérieur et international, en tenant opportunément compte des rapports avec la réglementation du label écologique.

4.9 Le Comité soutient un engagement explicite de la responsabilité individuelle, d'organisation ou d'entreprise, en faveur de la participation volontaire au Système EMAS, qu'il s'agisse d'adhérer aux obligations et aux contrôles, ou de bénéficier des avantages susceptibles d'en découler.

4.10 Le CESE est en revanche opposé à toute forme d'attribution collective de responsabilité à un organisme, au nom et pour le compte d'autres sujets regroupés par ce dernier, étant donné que ce type de procédure diminuerait le niveau d'excellence que le Système EMAS doit préserver, tandis qu'il convient que les regroupements d'entreprises (*clusters*) et les réseaux, notamment transfrontaliers favorisent les activités visant à promouvoir, faciliter et assister le Système EMAS.

⁽¹⁴⁾ Par exemple reporter, quand elle n'est pas nécessaire, la déclaration environnementale de un à trois ans; exonérer l'organisme concerné des déclarations environnementales demandées par l'Office d'hygiène et sécurité des collectivités locales, réduire les frais dus à chaque organisme chargé des accidents.

4.11 Le Comité estime important, concernant la définition d'une série d'indicateurs clé en rapport avec des facteurs tels que: l'efficacité et les économies énergétiques, l'utilisation et la protection des matériaux, de l'eau et de l'air, les émissions, le traitement des déchets et la préservation de la biodiversité, dans le cadre d'un système renforcé de compte-rendu en matière environnementale, convivial pour l'utilisateur et d'un bon rapport qualité/prix, qui pourraient se faire directement de manière informatisée, sur un portail internet, afin de limiter les coûts et les charges, en particulier pour organismes les plus petits ⁽¹⁵⁾.

4.12 Le Comité estime importants une meilleure promotion, et un plus grand soutien du Système EMAS à l'échelon communautaire, à travers l'activation du programme CIP, l'utilisation des fonds de la BEI et des Fonds structurels; ainsi qu'à l'échelon national, en termes d'avantages fiscaux, d'obligation d'adopter des paramètres des GPP – *marchés publics écologiques*, de la part des maîtres d'ouvrage, de réduction des droits d'inscription et de renouvellement, de détaxation des bénéfices réinvestis dans les innovations technologiques liées au Système EMAS.

4.13 Le Comité est préoccupé du nombre excessif de structures nationales et régionales, dont l'autorisation est de la compétence des États membres:

- organismes compétents d'inscription/enregistrement,
- organismes d'accréditation,
- administrations responsables du contrôle législatif,
- vérificateur en matière d'environnement.

Le CESE souhaiterait que l'on prévoie à cet égard des lignes directrices communautaires de simplification.

4.14 En plus de partager l'utilisation des structures compétentes, déjà en vigueur aux termes des dispositions en faveur de la commercialisation des produits sur le marché intérieur ⁽¹⁶⁾, le

Comité recommande le recours à des mécanismes déjà en vigueur, pour l'harmonisation technique CEN-ISO et l'efficacité énergétique des bâtiments, sans créer de nouvelles et coûteuses formes et structures, qui ont tendance à éloigner toujours plus les citoyens de la construction européenne.

4.15 Le Comité estime donc plus qu'opportun un renforcement des ressources communautaires destinées à la formation et à l'assistance des administrations nationales et régionales, et à l'utilisation potentielle du Système EMAS, ainsi qu'un guide pratique à jour, convivial pour l'utilisateur, en particulier pour les organismes de petite dimension.

4.16 Selon le Comité, défendre et soutenir la certification EMAS, avec une image d'excellence et à travers une procédure diffusée et partagée, signifie créer véritablement les possibilités concrètes pour réaliser:

- une production durable,
- un commerce durable,
- une consommation durable.

4.17 Le Comité recommande des actions visant à valoriser et soutenir le rôle de l'entreprise et de l'organisation inscrite au Système EMAS dans la promotion et l'adoption de parcours volontaires d'adhésion au Système communautaire de management environnemental et d'audit dans les filières productives horizontales et verticales, envers les clients et les fournisseurs du marché unique européen, générant un cercle vertueux de culture et de pratique du développement durable.

4.18 Le CESE fait actuellement preuve d'un engagement considérable dans la préparation de la mise en œuvre de la certification EMAS pour lui-même et souhaite inciter les autres institutions européennes à en faire de même afin de proposer des réalisations exemplaires et durables, qui serviraient de modèle à tous les citoyens de l'Union potentiellement intéressés par l'obtention d'une certification EMAS.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ À ce propos, l'utilisation de programme de gouvernance électronique pourrait s'avérer utile.

⁽¹⁶⁾ Cf. Décision 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil, du 09/07/2008, relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits, et Règlement 765/2008/CE du 09/07/2008.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort»

(COM(2008) 553 final — 2008/0180 CNS)

(2009/C 218/14)

Le 19 novembre 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Conseil sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 janvier 2009 (rapporteur: Frank ALLEN).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 161 voix pour, 5 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE se félicite de cette proposition de la Commission qui constitue un pas dans la bonne direction et permet d'améliorer véritablement le bien-être des animaux au moment de l'abattage.

1.2 Le Comité se félicite de la proposition de reconnaître la pleine responsabilité des exploitants d'abattoirs par rapport au bien-être des animaux lors de l'abattage, de l'obligation d'appliquer les modes opératoires normalisés, l'introduction des certificats de compétence et la nécessité de désigner un responsable du bien-être des animaux.

1.3 Le Comité souligne que le vétérinaire officiel doit exercer le rôle-clé de contrôleur afin de garantir la mise en œuvre intégrale de procédures correctes relatives au bien-être des animaux lors du processus d'abattage. Le vétérinaire officiel devrait être immédiatement informé de tout changement apporté aux modes opératoires normalisés.

1.4 En particulier, le vétérinaire officiel devrait être chargé de vérifier régulièrement que le contrôle des procédures d'abattage est correctement mis en œuvre.

1.5 La proposition d'accorder une dérogation en cas d'abattage rituel des animaux est totalement contraire aux objectifs en matière de bien-être des animaux lors du processus d'abattage contenus dans cette proposition de règlement.

1.6 Le Comité se félicite vivement des nouvelles procédures d'abattage de dépeuplement et d'urgence. En particulier, l'obligation d'établir un plan d'action pour garantir le respect des règles contenues dans le règlement avant le début des opérations est particulièrement importante. La publication d'un

rapport d'évaluation dans l'année qui suit la fin du dépeuplement est une proposition très souhaitable.

2. Introduction

2.1 L'UE se préoccupe de plus en plus du bien-être animal: un aspect majeur pour une société qui se dit civilisée et évoluée.

2.2 En 2004 et 2006, deux avis scientifiques de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) recommandaient de modifier l'actuelle directive 93/119/CE.

2.3 Des problèmes spécifiques ont été décelés dans la législation communautaire, tels que l'absence d'approche harmonisée pour les nouvelles techniques d'étourdissement, l'absence de définition claire des responsabilités des exploitants et directeurs des abattoirs. Il convient également de prévoir une formation adéquate du personnel intervenant dans l'abattage des animaux.

2.4 Les conditions de bien-être des animaux abattus doivent être définies plus précisément afin de lutter contre les maladies. Les conditions de bien-être doivent être respectées dans la mesure du possible lorsque la mise à mort se fait en situation d'urgence afin d'éviter tout délai et toute souffrance inutile pour les animaux.

2.5 Il est nécessaire de mieux faire comprendre la notion de bien-être des animaux et de l'intégrer dans le processus de préparation et de manipulation des animaux avant leur abattage.

2.6 La directive 93/119/CE est abrogée et remplacée par la proposition de règlement, mais la portée de la législation reste inchangée.

2.7 Le règlement garantit une application uniforme et simultanée dans tous les États membres de l'UE, dans le respect du marché unique.

3. Proposition de la Commission

3.1 Le règlement fixe des règles pour la mise à mort des animaux en vue de la production d'aliments, de laine, de peaux, de fourrures ou d'autres produits, ainsi que pour les opérations connexes.

3.2 Une dérogation est prévue en cas de mise à mort d'urgence visant à épargner aux animaux des douleurs et souffrances inutiles ou lorsque le respect de ces dispositions aurait pour conséquence un risque grave immédiat pour la santé humaine ou la sécurité.

3.3 Le présent règlement ne s'applique pas lorsque les animaux sont mis à mort:

- a) lors d'expériences scientifiques agréées,
- b) lors d'activités cynégétiques,
- c) lors de manifestations culturelles ou sportives,
- d) par un vétérinaire dans l'exercice de son activité médicale,
- e) dans le cas des volailles, lièvres et lapins, par leur propriétaire pour sa consommation personnelle.

3.4 Toute douleur, détresse ou souffrance évitable est épargnée aux animaux lors de la mise à mort et des opérations annexes. Les exploitants doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les animaux subissent le moins de stress possible avant l'abattage.

3.5 Selon le paragraphe 1 de l'article 4, les animaux sont mis à mort uniquement selon une méthode qui assure une mort instantanée ou après étourdissement.

3.6 Par dérogation, lorsque les méthodes sont prescrites par des rites religieux, les animaux peuvent être mis à mort sans étourdissement préalable pour autant que la mise à mort ait lieu dans un abattoir. Toutefois les États membres peuvent décider de ne pas appliquer cette dérogation.

3.7 L'annexe I comporte une liste des méthodes d'étourdissement ainsi qu'une description détaillée des spécifications techniques. L'étourdissement doit être réalisé conformément à ces méthodes. Les contrôles de l'efficacité du processus d'étourdissement sont effectués sur un échantillon d'animaux suffisam-

ment représentatif pour garantir le déroulement adéquat et conforme du processus.

3.8 Des codes de bonnes pratiques communautaires concernant les méthodes d'étourdissement énoncées à l'annexe I peuvent être adoptés selon la procédure visée à l'article 22, paragraphe 2. Cette procédure a été établie par une décision du Conseil de 1999 qui définit la façon dont la Commission exerce ses compétences de mise en œuvre de la législation par le biais d'une commission réglementaire. Chaque État membre aura un représentant au sein de cette commission qui sera présidée par un représentant de la Commission.

3.9 Les exploitants établissent et appliquent des modes opératoires normalisés de manière que la mise à mort et les opérations annexes soient réalisées conformément à l'article 3, paragraphe 1. Ces modes opératoires normalisés sont mis à la disposition de l'autorité compétente, à sa demande. En ce qui concerne l'étourdissement, les modes opératoires normalisés prennent en compte les recommandations et instructions des fabricants pour l'utilisation du matériel. Par ailleurs, du matériel de rechange doit être utilisable immédiatement en cas de défaillance du matériel d'étourdissement.

3.10 Un certificat de compétence est requis pour pouvoir procéder à la mise à mort et aux opérations annexes dans les abattoirs:

- a) la manipulation des animaux et les soins qui leur sont donnés avant leur immobilisation,
- b) l'immobilisation des animaux en vue de l'étourdissement ou de la mise à mort,
- c) l'étourdissement des animaux,
- d) l'évaluation de l'efficacité de l'étourdissement,
- e) l'accrochage ou le hissage d'animaux vivants,
- f) la saignée d'animaux vivants,
- g) la mise à mort d'animaux à fourrure.

3.11 Les produits commercialisés ou faisant l'objet de publicité en tant que matériel d'immobilisation ou d'étourdissement sont mis sur le marché avec un mode d'emploi approprié concernant leur utilisation et leur maintenance, de manière à assurer des conditions optimales de bien-être des animaux. Ce mode d'emploi précise notamment les catégories ou les poids des animaux pour lesquels le matériel est prévu, ainsi qu'une méthode permettant de contrôler l'efficacité de l'équipement.

3.12 L'annexe II définit les obligations concernant la construction et la configuration des abattoirs ainsi que l'équipement qui y est utilisé. Aux fins de ce règlement, l'autorité compétente dans l'État membre (qui est définie à l'article 4 du règlement (CE) n° 853/2004) agréée chaque abattoir répondant aux critères pertinents.

3.13 Les exploitants font en sorte que les règles opérationnelles pour les abattoirs énoncées à l'annexe III soient respectées. Nonobstant l'article 3, paragraphe 1, les méthodes d'immobilisation ci-après sont interdites:

- a) suspendre ou hisser des animaux par les pieds ou pattes,
- b) serrer les pattes ou pieds des animaux par un dispositif mécanique,
- c) rompre les pattes, couper les tendons des pattes ou aveugler les animaux,
- d) endommager la moelle épinière en utilisant par exemple un poignard ou une dague,
- e) employer des courants électriques qui n'étourdisent ou ne tuent pas les animaux de manière contrôlée, en particulier toute application de courant électrique qui n'enserme pas le cerveau.

Les points a) et b) ne s'appliquent toutefois pas aux crochets de suspension utilisés pour les volailles.

3.14 Lors de la procédure d'abattage, les exploitants appliquent des contrôles destinés à vérifier et à confirmer que les animaux devant être abattus sont effectivement étourdis pendant la période comprise entre la fin de l'étourdissement et la confirmation du décès. Ces contrôles doivent comporter le nom des personnes responsables. Une procédure de contrôle spéciale est mise en place pour chaque chaîne d'abattage lorsqu'un équipement d'étourdissement différent est utilisé.

3.15 Les exploitants désignent, pour chaque abattoir, un responsable du bien-être des animaux qui est chargé d'assurer le respect des dispositions du règlement dans l'abattoir concerné. Une dérogation est prévue pour les abattoirs qui abattent moins de 1 000 mammifères ou 150 000 volailles par an.

3.16 La proposition vise à rendre les autorités responsables de la mise à mort en vue d'un contrôle des maladies (telles que la grippe aviaire ou la fièvre aphteuse) davantage responsables face à l'opinion publique en ce qui concerne le bien-être des animaux sacrifiés. En particulier, la proposition requiert l'amélioration

de la planification, de la supervision et l'établissement de rapports.

3.17 En cas de mise à mort d'urgence, la personne responsable des animaux concernés prend toutes les mesures nécessaires pour que les animaux soient mis à mort le plus rapidement possible.

3.18 Chaque État membre désigne un centre de référence national qui accorde un soutien permanent et compétent aux inspecteurs officiels et qui fournit une expertise technique et scientifique.

4. Observations spécifiques

4.1 À l'article 14, la dérogation octroyée aux petits abattoirs est adéquate et nécessaire pour s'assurer que les petits abattoirs poursuivent leurs activités et continuent à approvisionner les marchés locaux.

4.2 Le rôle des vétérinaires officiels doit être accru afin qu'ils soient également chargés de la supervision de l'application des règles de protection des animaux de ce règlement, et notamment de la supervision des responsables du bien-être des animaux. Tout changement apporté aux modes opératoires normalisés doit être communiqué immédiatement au vétérinaire officiel.

4.3 Il convient de créer un groupe d'experts scientifiques afin d'étudier et de rédiger des codes de bonnes pratiques pour les méthodes d'étourdissement contenues à l'annexe 1.

4.4 La proposition contenue au paragraphe 2 de l'article 4 visant à prévoir une dérogation pour l'abattage rituel est en contradiction avec l'objectif général du règlement qui est d'améliorer la protection des animaux lors de l'abattage. Les technologies innovantes telles que le système de contrôle de l'étourdissement permettent à ceux qui souhaitent un abattage précédé d'un étourdissement électrique conformément aux règles halal de contrôler précisément la charge électrique reçue par l'animal, ce qui garantit que ce dernier est bien étourdi mais vivant lors de l'abattage. Le système permet d'enregistrer chaque étourdissement, ainsi que le voltage reçu par l'animal. Il contribue réellement à l'amélioration du bien-être des animaux. Par ailleurs, l'introduction d'un système d'étiquetage indiquant la méthode d'abattage encouragerait l'utilisation du système de contrôle de l'étourdissement. Il est important que la Commission soutienne activement la recherche visant à mettre au point des systèmes d'étourdissement qui pourraient être acceptés par les groupes religieux et qui pourraient donc garantir le bien-être des animaux lors de l'abattage religieux.

4.5 Il est important que des codes de bonnes pratiques soient rédigés en concertation avec les différentes parties concernées et soumis à la Commission.

4.6 Les petits abattoirs ont récemment dû consentir des dépenses importantes pour améliorer leurs installations conformément au «paquet hygiène». Pour garantir la viabilité de ces abattoirs, il conviendrait de prévoir un financement des frais impliqués par ce règlement.

4.7 La création de centres de référence doit être réalisée dans le respect et dans le cadre des structures scientifiques et de recherche existantes au sein de chaque État membre. Il est essentiel d'éviter les doubles emplois et d'utiliser les ressources financières requises afin de garantir un fonctionnement optimal du système. Les programmes de formation doivent être harmonisés au niveau de l'UE.

4.8 Lors de l'élaboration des codes de bonnes pratiques sur la manipulation et les soins donnés aux animaux, une attention particulière doit être accordée aux opinions des personnes qui possèdent au moins cinq années consécutives d'expérience pratique en la matière, en association avec le point de vue académique sur la question. Ces opinions doivent également être prises en compte lors de l'organisation des cours en vue de l'obtention des certificats de compétence dans ce domaine.

4.9 Jusqu'au 31 décembre 2014, les États membres doivent délivrer des certificats de compétence sans examen formel aux personnes possédant au moins cinq années consécutives d'expérience pratique, après une évaluation positive par le vétérinaire officiel.

4.10 Le Comité se félicite tout particulièrement du premier paragraphe de l'article 4 qu'il considère comme crucial. Cet article spécifie que les animaux ne seront abattus qu'au moyen d'une méthode garantissant la mort instantanée ou après étourdissement.

4.11 Le Comité souscrit à la proposition contenue à l'article 8 selon laquelle le matériel d'étourdissement ne peut être mis sur le marché sans mode d'emploi approprié concernant son utilisation et sa maintenance, de manière à assurer des conditions optimales de bien-être des animaux. Il convient de mener des recherches pour garantir la disponibilité d'un système de contrôle automatique. Le règlement ne précise pas quel type d'autorisation sera appliqué afin de garantir que le matériel d'étourdissement commercialisé a subi un contrôle indépendant permettant de confirmer les déclarations des fabricants.

4.12 Le Comité estime que les importations provenant de pays tiers doivent répondre à des normes équivalentes afin de ne pas fausser la concurrence. Cette question est évoquée à l'article 10 mais il convient de la clarifier et d'insister davantage. Une déclaration d'intention sur la mise en œuvre d'une telle politique est également nécessaire.

4.13 Le Comité se félicite des principaux principes énoncés dans la proposition de règlement.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

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 commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments»

COM(2008) 359 *final*

(2009/C 218/15)

Le 17 juin 2008, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission a décidé 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 - Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, adopté son avis le 10 décembre 2008 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS; corapporteuse: M^{me} BONTEA).

Lors de sa 451^{ème} session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions: gouvernance de l'immigration

1.1 Le CESE a suggéré, pour la politique de l'immigration, que le Conseil de l'Union européenne abandonne la règle de l'unanimité et adopte ses décisions à la majorité qualifiée. De même, il a proposé la codécision du Parlement et préconisé que le traité de Lisbonne inclue l'immigration dans la procédure ordinaire. Compte tenu des circonstances actuelles qui peuvent retarder l'approbation du traité de Lisbonne, le Comité propose à nouveau que le Conseil adopte la procédure passerelle pour faire avancer l'entrée en vigueur du système de majorité qualifiée et de codécision.

1.2 Le Comité a estimé dans ses avis que la politique et la législation relatives à l'immigration doivent garantir à toutes les personnes le plein respect des **droits de l'homme** ainsi que les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Pour renforcer cet objectif, le **CESE propose d'inclure de nouveaux principes communs: droits fondamentaux, d'une part, et État de droit et libertés fondamentales, d'autre part.**

1.3 Le CESE souligne la nécessité de mettre en place et de développer des mécanismes au niveau de la Commission européenne et des États membres afin de consulter **toutes les parties concernées**, en premier lieu les partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales), mais également la société civile, les associations d'immigrants, les experts du monde universitaires et les organisations internationales. Pour

structurer cette participation et renforcer le rôle du CESE, le Comité a approuvé un avis ⁽¹⁾ sur la constitution d'un **Forum européen de l'intégration.**

1.4 Plusieurs années se sont écoulées depuis la proposition de la Commission d'instaurer une **méthode ouverte de coordination** (MOC), qui a été approuvée par le CESE ⁽²⁾ et le Parlement, mais pas par le Conseil. Le CESE souscrit à la proposition de la Commission relative à une **methodologie commune**, mais estime que ce n'est qu'un premier pas vers la création d'une **méthode ouverte de coordination**. Le Comité estime que les principes communs doivent devenir des **indicateurs objectifs communs** à intégrer dans les **«profils nationaux d'immigration»**. Chaque État membre élaborera un rapport annuel et la Commission rédigera un rapport annuel de synthèse qu'elle transmettra au Parlement. **Le CESE estime qu'il devrait également être consulté.** Sur la base du rapport de Commission, le Conseil européen de printemps procédera à une évaluation politique et formulera des recommandations.

1.5 Les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et les Parlements nationaux devront participer à l'élaboration du rapport annuel de chaque État membre, conformément aux procédures nationales respectives. Le CESE souligne la nécessité d'assurer la publicité et la promotion de ces rapports annuels et d'y sensibiliser les citoyens.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «*Éléments pour la structure, l'organisation et le fonctionnement d'une plateforme destinée à une plus grande participation de la société civile à la promotion de politiques d'intégration de ressortissants de pays tiers au niveau de l'UE*»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009).

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur la «*Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*», et la «*Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination*» (JO C 221 du 17.9.2002).

1.6 Le Comité considère que la méthode ouverte de coordination est un instrument approprié pour garantir la cohérence entre les politiques nationales et devrait permettre aux États membres d'avancer ensemble sur la voie de la réalisation des objectifs définis à Tampere et de créer ainsi un espace européen de liberté, de sécurité et de justice. La MOC doit être mise en œuvre sans retarder le **cadre juridique** prévu dans le traité et confirmé lors des conseils de Tampere et de La Haye.

1.7 Le Comité souhaite que l'UE puisse disposer d'une législation commune adaptée et présentant un degré élevé d'harmonisation afin que l'immigration soit canalisée à travers des procédures légales, souples et transparentes assurant aux ressortissants des pays tiers un traitement juste et assorti de droits et d'obligations comparables à ceux des citoyens communautaires.

1.8 Le Comité est d'avis qu'à travers une collaboration entre les autorités et les partenaires sociaux, de nombreuses personnes qui aujourd'hui ont un emploi non déclaré régulariseraient leur situation administrative pour que leur emploi se transforme en emploi déclaré.

1.9 Il faut également améliorer la coopération et renforcer la solidarité entre les États membres en incluant une forte composante financière. Pour ce faire, il faudrait utiliser de manière appropriée les fonds du Programme général de solidarité et de gestion des flux migratoires (2007-2013), afin de répartir les coûts et de compléter les ressources nationales.

2. Introduction

2.1 La communication a pour objectif de donner un élan au processus en vue de l'adoption par le Conseil d'une série de principes politiques communs destinés à guider la mise en œuvre de la future politique commune de l'immigration et s'inscrit dans le cadre d'un processus politique de grande envergure qui doit conduire à jeter les bases politiques à partir desquelles sera adopté un nouveau programme pluriannuel relatif aux politiques de liberté, de sécurité et de justice. Ce programme remplacera celui de La Haye et sera décidé dans le cadre du mandat de la présidence suédoise au cours du second semestre 2009.

2.2 La présidence française a promu au sein du Conseil l'approbation du Pacte européen sur l'immigration et l'asile⁽¹⁾ afin de donner un nouvel élan politique et d'améliorer la coopération intergouvernementale.

⁽¹⁾ Voir les conclusions du Conseil européen 14368/08.

3. Observations générales

3.1 Le CESE se félicite que la Commission européenne ait élaboré cette communication dans l'objectif d'améliorer la coopération et la coordination dans l'Union européenne pour les politiques de l'immigration et il estime qu'il est nécessaire de renforcer la valeur ajoutée d'une politique commune de l'immigration ainsi que le rôle moteur que doit jouer la Commission.

3.2 Le Comité aurait dû être consulté par la présidence française concernant le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Le CESE considère que l'approche de la Commission fait ressortir l'importance du renforcement de la méthode communautaire tandis que les conclusions du Conseil mettent en évidence celle de la coopération gouvernementale. Le Comité se réjouit de l'amélioration de la collaboration entre les gouvernements et propose au Conseil, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques d'immigration, que la Commission soit soutenue dans sa capacité d'initiative et que le Parlement et le Comité jouent un rôle plus actif.

3.3 Il est dit dans la communication qu'une politique commune de l'immigration est une priorité clé de l'UE, qui devrait faire l'objet d'une approche coordonnée et intégrée au niveau européen, national et régional et être mise en œuvre de manière conjointe et solidaire par les États membres et la Commission européenne. De même, il propose l'adoption de certains **principes communs politiquement contraignants**, qui devraient être décidés par le Conseil et qui seraient appliqués à travers la réalisation de certaines **actions concrètes**. Ce processus devrait s'accompagner **d'un mécanisme du suivi et d'une méthodologie commune**.

3.4 Le CESE souscrit de manière générale à ces objectifs.

3.5 Le CESE a proposé⁽²⁾ qu'en matière de politique de l'immigration, le Conseil de l'Union européenne abandonne la règle de l'unanimité et adopte ses décisions à la majorité qualifiée et dans le cadre de la procédure de codécision.

3.6 Le Comité a estimé dans ces avis que la politique et la législation en matière d'immigration doivent respecter pleinement les **droits de l'homme** de toutes les personnes, ainsi que les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Aussi souscrit-t-il au point de vue de la Commission selon lequel les politiques d'immigration: «doivent reposer sur les **valeurs universelles** de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité défendues par l'UE, et notamment le respect intégral de la charte des droits fondamentaux et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme».

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 65 du 17.3.2006).

3.7 L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne supposera de reconnaître officiellement, et pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, la nature juridiquement contraignante de la Charte des droits fondamentaux pour les États membres et pour les institutions communautaires lorsqu'il s'agit d'adopter et d'appliquer le droit communautaire. Les institutions de l'UE comme les États membres devront garantir que toutes les politiques, y compris celles qui concernent l'espace de liberté, de sécurité et justice, respectent ces droits fondamentaux.

3.8 En outre, le traité de Lisbonne reconnaît dans son article 47 du TUE que «l'Union a la personnalité juridique»; et l'article 6.2 du traité prévoit qu'en se fondant sur sa nouvelle personnalité, «L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales».

3.9 Le CESE a proposé ⁽¹⁾ à la Commission, au Parlement et au Conseil de l'UE de promouvoir, dans le cadre de la politique extérieure, **un cadre législatif international pour les migrations**, sur la base de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte sur les droits civils et politiques et du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels. Ce cadre législatif international doit inclure les principales conventions de l'OIT et la Convention internationale des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui n'a pas encore été ratifiée par les États membres de l'UE, malgré l'adoption par le CESE d'un avis d'initiative ⁽²⁾ dans lequel était proposée sa ratification.

3.10 Pour renforcer cet objectif, le CESE propose d'inclure deux nouveaux principes communs: droits fondamentaux, d'une part, et Etat de droit et libertés fondamentales, d'autre part.

4. Observations particulières sur les principes de base

4.1 La Commission propose des principes communs pour la mise en œuvre d'une politique commune d'immigration, regroupés trois sections: **prospérité, solidarité et sécurité**.

4.2 Néanmoins, le CESE relève l'absence de principes dérivés des droits fondamentaux. Étant donné que la politique et la législation de l'immigration (admission, frontières, visas, retour, conditions de séjour etc.) de l'UE et de ses États membres doivent respecter la dignité humaine et les droits fondamentaux,

le CESE propose d'ajouter une nouvelle section intitulée: **«Droits de l'homme», qui inclurait deux nouveaux principes:**

Principe A: droits fondamentaux

4.3 En matière de politique d'immigration, l'UE et ses États membres devront respecter la Charte des droits fondamentaux de l'UE afin de lutter contre le racisme et la discrimination et de renforcer le principe d'égalité de traitement. Le respect de ces principes doit constituer la base sur laquelle sera élaborée la législation de l'UE en matière d'immigration.

4.4 Dans un avis ⁽³⁾ récent, le CESE a estimé que les droits et les obligations pour les ressortissants de pays tiers prévu dans la proposition de directive pour la procédure unique (COM(2007) 638 final), sur la base de l'égalité de traitement, tant en termes de salaires, de conditions de travail, de liberté d'association, d'éducation et de formation professionnelle est une bonne base de départ pour la future législation commune en matière d'immigration.

Principe B: État de droit et libertés fondamentales

4.5 Compte tenu de l'engagement des États membres relatifs à l'adhésion de l'UE à la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le CESE est d'avis qu'il y a lieu d'inclure dans les principes communs pour la politique d'immigration les garanties juridiques que cette convention prévoit pour assurer à tous les immigrants un accès effectif aux droits et garanties de l'État de droit tant qu'ils résident dans l'UE.

5. Principes de base communs sous-tendant l'élaboration de la future politique commune d'immigration (proposition de la Commission européenne)

5.1 **Prospérité:** contribution de l'immigration légale au développement socio-économique de l'UE

5.2 La communication mentionne la contribution de l'immigration légale au développement socio-économique de l'UE. Le CESE a fait valoir à plusieurs occasions les effets positifs de l'immigration pour les sociétés européennes d'accueil, compte tenu des défis de la stratégie de Lisbonne. Aussi, espère-t-il voir mettre fin rapidement aux limites que constituent les périodes transitoires touchant les citoyens des nouveaux États membres.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «Politique communautaire d'immigration et de coopération avec les pays d'origine pour promouvoir le développement»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 44 du 16.2.2008).

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Convention internationale pour les travailleurs migrants»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 302 du 7.12.2004).

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009).

5.3 Le paragraphe relatif à la **prospérité** comprend trois principes:

Principe 1: des règles claires et des conditions équitables

5.4 Le Comité souhaite que l'UE puisse avoir une législation commune appropriée présentant un degré élevé d'harmonisation afin que l'immigration soit canalisée à travers des procédures légales, souples et transparentes, dans le cadre desquelles les ressortissants de pays tiers pourraient bénéficier d'un traitement juste, assorti de droits et d'obligations comparables à ceux des citoyens communautaires.

5.5 La coopération entre l'UE et les pays d'origine est indispensable si l'on veut améliorer la gestion des flux migratoires. Récemment, le Comité a adopté des avis ⁽¹⁾ dans lesquels il proposait d'améliorer la collaboration entre les pays d'origine et les pays européens.

5.6 La politique commune de visas doit être appliquée avec plus de souplesse car en de nombreuses occasions elle rend difficile la gestion des flux migratoires légaux.

Principe 2: faire correspondre les compétences aux besoins

5.7 Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, l'immigration à des fins économiques devrait répondre à une évaluation commune des besoins des marchés du travail de l'UE à tous les niveaux de compétence et dans tous les secteurs, et ce dans le respect du principe de préférence communautaire.

5.8 En ce qui concerne l'évaluation des besoins en «travailleurs qualifiés» dans l'UE et les États membres jusqu'en 2020, le CESE a formulé dans un avis récent ⁽²⁾ plusieurs propositions relatives à la directive «carte bleue».

5.9 Concernant l'établissement de «profils d'immigration» qui fournissent des informations sur la participation des immigrants marché du travail national, le Comité estime qu'il faut améliorer les données nationales et celle de l'UE sur les flux migratoires et les marchés du travail. Toutefois, le CESE considère que la notion de «profils d'immigration» doit être appréhendée avec souplesse, compte tenu de l'adaptabilité professionnelle.

5.10 Le CESE tient à souligner l'importance de la connaissance de la langue et de la formation professionnelle des travailleurs migrants, qui sont essentiels pour accéder à l'emploi et

améliorer l'adaptabilité aux changements qui se produisent sur les marchés du travail, ainsi que celle de la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises en dehors de l'UE.

5.11 Le CESE approuve la Commission quant à son objectif de promouvoir l'esprit d'entreprise parmi les immigrants, ce qui suppose de lever les nombreux obstacles encore présents dans les législations nationales en matière d'immigration.

5.12 Compte tenu du fait que les travailleurs migrants sont plus exposés aux risques de perte d'emplois, il faut prévoir des mesures pour améliorer leur insertion professionnelle en étant particulièrement attentif à la situation des femmes et des personnes connaissant des difficultés particulières.

5.13 Le CESE estime qu'il faut lutter contre l'emploi illégal non seulement à travers les mesures prévues dans la directive sur les sanctions applicables aux employeurs mais également au moyen d'incitants et de politiques actives en vue de régulariser et de légaliser l'emploi des immigrants. Il faut pour cela que les législations en matière d'immigration, tant nationales que de l'UE, soit plus souples et plus étroitement liées aux tendances du marché du travail, car il faut développer et consolider la consultation des partenaires sociaux et le dialogue social proprement dit.

5.14 Il convient de garantir le respect des normes de l'OIT et plus particulièrement les conventions sur les travailleurs migrants (C 97 et C 143).

Principe 3: l'intégration est la clé d'une immigration réussie

5.15 Le CESE a élaboré plusieurs avis ⁽³⁾ dans une perspective de promotion des politiques d'intégration et se félicite par conséquent de voir l'intégration figurer parmi les principes de la politique d'immigration. Les **«principes de base communs» adoptés par le conseil** en 2004 doivent être le fondement des politiques d'intégration et le premier de ces principes

⁽¹⁾ Voir les avis du CESE suivants:

- sur le thème «Politique communautaire d'immigration et de coopération avec les pays d'origine pour promouvoir le développement»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 44 du 16.2.2008).
- sur le thème «Migration et développement: opportunités et défis»; rapporteur: M. SHARMA (JO C 120 du 16.5.2008).

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE concernant la «Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009).

⁽³⁾ Voir les avis du CESE suivants:

- sur le thème «Éléments pour la structure, l'organisation et le fonctionnement d'une plateforme destinée à une plus grande participation de la société civile à la promotion de politiques d'intégration de ressortissants de pays tiers au niveau de l'UE»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009);
- sur le thème «L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 125 du 27.5.2002);
- sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 80 du 30.3.2004);
- sur le thème «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, 23.12.2006).

renvoie au fait qu'il s'agit d'un processus à double sens (entre les immigrants et la société d'accueil). Le Comité souscrit au point de vue de la Commission selon lequel «*Les sociétés européennes devraient renforcer leur capacité à gérer la diversité liée à l'immigration et favoriser la cohésion sociale*».

5.16 Le CESE a proposé l'«intégration civique», basée sur «la mise sur un pied d'égalité des immigrants avec le reste de la population, en termes de droits et de devoirs ainsi que d'accès aux biens, aux services et aux canaux de participation citoyenne, dans des conditions d'égalité et de traitement»⁽¹⁾. Aussi, est-il fondamental de renforcer la participation sociale et politique des immigrants au niveau local, national et européen. Pour promouvoir l'accès des immigrants à la citoyenneté, le Comité a élaboré un avis destiné à la Convention européenne⁽²⁾, dans lequel il était suggéré d'accorder aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée la **citoyenneté de l'Union européenne**.

5.17 Il existe actuellement un réseau national de points de contact, placé sous la coordination de la Commission et qui s'avère être une expérience très positive. Le CESE souligne l'importance de l'échange et de l'analyse de l'expérience et des bonnes pratiques des États membres ainsi que de la mise en œuvre par le Conseil de la **Méthode ouverte de coordination**. Cela implique de développer des **indicateurs communs et des systèmes statistiques** appropriés que les États membres devront utiliser pour évaluer les résultats des politiques d'intégration.

5.18 Il faut mettre en œuvre des «programmes d'intégration» pour les «nouveaux immigrants» qui comportent un volet linguistique (apprentissage de la langue), un volet culturel et un volet civique (engagement à respecter les valeurs européennes fondamentales) dans le cadre de «procédures nationales spécifiques» comme par exemple des *programmes d'intégration, des engagements explicites d'intégration, des programmes de bienvenue, des programmes nationaux de citoyenneté et d'intégration, des cours d'introduction ou d'orientation citoyenne*.

5.19 Le Comité a analysé, en collaboration avec la Fondation de Dublin et les partenaires sociaux, les conditions de travail des travailleurs immigrants⁽³⁾ et conclu que la diversité sur le lieu de travail augmentait les opportunités pour les entreprises et les travailleurs et qu'en matière de travail, la législation et les politiques publiques devaient être complétées par une collaboration avec les partenaires sociaux.

(1) Voir l'avis du CESE sur «*L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée*»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS; corapporteur: M. MELICIAS (JO C 125 du 27.5.2002).

(2) Voir l'avis du CESE sur le thème «*L'accès à la citoyenneté de l'Union européenne*», M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 208 du 3.9.2003).

(3) Voir l'avis du CESE sur le thème «*L'immigration au sein de l'UE et les politiques d'intégration: la collaboration entre les gouvernements régionaux et locaux et les organisations de la société civile*». M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 318 du 23.12.2006).

5.20 Le Comité a proposé dans différents avis que la législation européenne inclue les droits des immigrants et que ceux-ci soient informés de leurs droits et de leurs devoirs (pour ce qui est des lois du pays d'accueil).

5.21 Compte tenu du fait que certains droits sont dans les États membres liés à la durée du séjour des immigrants, le CESE approuve la Commission quant à la nécessité de garantir l'accès effectif et non discriminatoire des immigrants aux soins de santé, à la protection sociale et au droit à la retraite et à la sécurité sociale. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile stipule qu'il faut garantir certains droits tels que «*l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la sécurité et aux services publics et sociaux*».

5.22 Dans son avis sur le livre vert, le Comité avait déjà proposé de reconnaître également ces différents droits⁽⁴⁾.

5.23 Le CESE a fait valoir dans différents avis⁽⁵⁾ qu'il y avait lieu de modifier la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, celle-ci étant très restrictive, ne respectant pas les droits fondamentaux et constituant un obstacle à l'intégration.

5.24 Il faut également mettre en place avant mars 2009 le **Forum européen de l'intégration**, comme l'a proposé le CESE⁽⁶⁾, proposition qui a été soutenue lors de la Conférence préparatoire d'avril 2008. Les États membres doivent faciliter la participation des membres du forum.

(4) Droit à la sécurité sociale, y compris les soins médicaux.

— Droit d'accès aux biens et aux services, y compris le logement, aux mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

— Accès à l'éducation et à la formation professionnelle.

— Reconnaissance de diplômes, certificats et brevets dans le cadre de la législation communautaire.

— Droit à l'éducation des mineurs, y compris les aides et bourses d'études.

— Droit à l'exercice de l'enseignement et de la recherche scientifique selon la proposition de directive.

— Droit à l'assistance juridique gratuite en cas de besoin.

— Droit d'accès à un service gratuit de placement.

— Droit de recevoir un enseignement de la langue de la société d'accueil.

— Respect de la diversité culturelle.

— Droit de libre circulation et séjour au sein de l'État membre.

(5) Voir les avis du CESE suivants:

— sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 80 du 30.3.2004).

— sur le Livre vert: «*Une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 286 du 17.11.2005).

— sur le thème «*L'immigration au sein de l'UE et les politiques d'intégration: la collaboration entre les gouvernements régionaux et locaux et les organisations de la société civile*»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 318 du 23.12.2006).

— sur la «Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009).

(6) Voir l'avis du CESE sur le thème «*Éléments pour la structure, l'organisation et le fonctionnement d'une plateforme destinée à une plus grande participation de la société civile à la promotion de politiques d'intégration de ressortissants de pays tiers au niveau de l'UE*»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009).

5.25 **Solidarité:** coordination entre les États membres et coopération avec les pays tiers

5.26 La Commission propose l'amélioration de la solidarité politique. Cette section «solidarité et immigration» comprend trois principes:

Principe 4: transparence, confiance et coopération

5.27 La politique commune de l'immigration doit être fondée sur un niveau élevé de solidarité politique et opérationnelle, de confiance mutuelle, de transparence, de responsabilité partagée et d'efforts conjoints de l'Union européenne et de ses États membres. Le CESE partage ces principes et fait valoir qu'il faut aller au-delà de la sphère intergouvernementale si l'on veut que les institutions de l'UE s'impliquent dans la politique commune d'immigration.

5.28 Il convient d'améliorer la diffusion de l'information et la confiance mutuelle, d'adopter des approches plus coordonnées, de surveiller l'impact des mesures nationales au-delà des frontières nationales et de développer des systèmes opérationnels conjoints, compte tenu des activités d'EUROSUR.

5.29 Dans un avis récent ⁽¹⁾, le CESE avait marqué son soutien aux initiatives de la Commission européenne pour que les États membres améliorent leurs statistiques relatives à l'immigration.

Principe 5: une utilisation efficace et cohérente des moyens disponibles

5.30 La solidarité doit comporter une «composante financière forte» qui tienne compte de la situation particulière aux frontières extérieures de certains États membres. Aussi faut-il utiliser de manière appropriée les fonds du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires (2007-2013)», afin de partager les charges et de compléter les ressources nationales.

5.31 Le CESE a émis un avis ⁽²⁾ dans lequel était critiquée l'approche adoptée pour les politiques de gestion des flux migratoires et proposée une approche qui prenne en considération, en premier lieu, la personne en tant que titulaire de droits fondamentaux.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale»; rapporteur: M. SCIBERRAS (JO C 185 du 8.8.2006).

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur les «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires — Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires — Proposition de décision du Conseil portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires — Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires»; rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C 88 du 11.4.2006).

5.32 Il faut plus particulièrement faire face aux besoins urgents, tel qu'un afflux massif d'immigrants. Outre d'autres considérations, le Comité tient à souligner que se produisent parfois des situations d'urgence humanitaire qui doivent être résolues grâce la solidarité de l'UE.

5.33 Le CESE souscrit à l'engagement de la commission budgétaire du Parlement européen relatif à un amendement du budget de l'UE pour 2009 en vue d'allouer des ressources financières pour l'établissement d'un «mécanisme de solidarité» qui permettrait un partage des charges entre les États membres de l'UE. Cela inclut l'allocation de ressources pour le Fonds européen pour les réfugiés, la promotion d'autres programmes de réinstallation et des fonds pour l'agence de l'UE Frontex afin de lui permettre d'élargir ses missions maritimes dans le sud de l'Europe sur une base permanente et ce dès janvier prochain.

Principe 6: partenariat avec les pays tiers

5.34 Le CESE a élaboré deux avis ⁽³⁾ dans lesquels il proposait une nouvelle approche pour les politiques européennes: la gestion de la politique d'immigration en collaboration avec les pays d'origine afin que l'immigration soit un facteur de développement pour ces pays. Cela suppose de reconsidérer de nombreux aspects de ces politiques, y compris ceux qui se réfère aux critères d'admission ou aux possibilités de mobilité pour les immigrants.

5.35 Aussi, le Comité accueille-t-il avec satisfaction ce principe car la gestion des flux migratoires requiert le partenariat et la coopération avec les pays tiers.

5.36 Il faut limiter la fuite des cerveaux, améliorer la formation et l'éducation, renforcer les marchés du travail locaux, promouvoir un travail décent et optimiser le rôle des transferts d'argent afin d'éviter ainsi l'immigration irrégulière.

5.37 L'on pourrait établir, avec les États membres intéressés, des «partenariats de mobilité» avec les pays tiers qui permettraient l'immigration légale de leurs citoyens en Europe.

5.38 Il faudrait prévoir des systèmes d'immigration circulaire au moyen de mesures légales et opérationnelles qui octroieraient aux immigrants en situation régulière un droit d'accès prioritaire à un futur séjour régulier dans l'UE.

⁽³⁾ Voir les avis du CESE suivants:

— sur la «Politique communautaire d'immigration et de coopération avec les pays d'origine pour promouvoir le développement»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 44 du 16.2.2008).

— sur le thème «Migrations et développement: opportunités et défis»; rapporteur: M. SHARMA (JO C 120 du 16.5.2008).

5.39 Les accords de partenariat doivent inclure la sécurité sociale et prévoir la possibilité de transférer dans les pays d'origine les droits sociaux acquis, en particulier les droits à la retraite.

5.40 **Sécurité:** lutter efficacement contre l'«immigration illégale»

5.41 Dans des avis antérieurs ⁽¹⁾, le CESE avait fait valoir ce qui suit: «L'expression "immigration illégale" s'agissant des personnes qui émigrent doit être précisée. Même s'il n'est pas légal d'entrer dans un État sans les documents et les autorisations requis, les personnes qui le font ne sont pas des délinquants. L'immigrant clandestin n'est pas un délinquant, même s'il est en situation irrégulière». En revanche ceux qui se livrent à un trafic illégal de personnes et qui exploitent les immigrants en situation irrégulière sont bien, eux, des délinquants.

5.42 La section sur la **sécurité** comporte quatre principes:

Principe 7: une politique des visas qui serve les intérêts de l'Europe et de ses partenaires

5.43 Le CESE demande à la Commission si elle dispose de données suffisantes pour évaluer l'impact de la politique des visas sur la réduction de l'immigration irrégulière. L'exigence du visa de courte durée pour les citoyens de certains pays tiers peut réduire l'immigration irrégulière en provenance de ceux-ci mais peut aussi accroître le nombre de personnes victimes des réseaux de trafic et de traite des êtres humains. En outre, la politique des visas peut conduire à des limitations à caractère discriminatoire de la mobilité des personnes, raison pour laquelle il faut que les autorités consulaires adoptent une gestion appropriée, transparente et rapide et de nature à éliminer la corruption.

5.44 Le Comité est d'accord pour que l'on adopte les visas européens uniformes Schengen et il est favorable à la création de centres consulaires communs représentant plusieurs États membres.

Principe 8: gestion intégrée des frontières

5.45 En vue de préserver l'intégrité de l'espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures, la Commission propose de consolider et de développer la «gestion intégrée» des stratégies de contrôle aux frontières extérieures de l'UE.

5.46 Il faut renforcer la dimension opérationnelle de Frontex; développer un système intégré de contrôles frontaliers en recourant aux «nouvelles technologies» et en utilisant le potentiel du septième Programme cadre de la Commission européenne. Il est

⁽¹⁾ Voir en particulier l'avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 149 du 21.6.2002).

essentiel que Frontex développe et renforce son rôle de coordination et de soutien s'agissant des opérations conjointes ainsi que sa capacité à réagir rapidement aux besoins des États membres aux frontières extérieures. À l'avenir, l'UE décidera du mandat et assurera le contrôle des opérations de Frontex compte tenu des implications juridiques dans le cadre de la législation nationale, mais aussi dans celui de la législation internationale.

5.47 Il faut développer la coopération avec les pays tiers et soutenir le développement de leurs capacités de gestion et de contrôle des flux migratoires.

5.48 Le Comité souligne la nécessité de préserver l'espace Schengen, sans contrôles aux frontières intérieures et de renforcer la coopération et la solidarité entre les États membres dans la gestion des frontières extérieures.

5.49 Le CESE soutient également la création d'un guichet unique aux frontières terrestres où chaque voyageur est en principe contrôlé une seule fois par une seule autorité.

5.50 L'arrivée massive et continue d'immigrants sur un territoire de l'UE constitue surtout un **problème humanitaire** que les autorités nationales, avec la collaboration et la solidarité de l'UE, doivent résoudre. Certains territoires européens, comme les îles méridionales (Malte, Lampedusa, les Canaries, etc.) connaissent des difficultés particulières, dans la mesure où elles sont le maillon intermédiaire de l'immigration irrégulière et reçoivent parfois un volume d'immigrants qui excède leurs capacités d'accueil. Il est par conséquent indispensable que l'Union européenne dispose d'un mécanisme de solidarité, compte tenu de la nécessité de partager, de combiner et de mettre en commun les ressources nationales et européennes pour assumer conjointement la charge opérationnelle engendrée par le fait que certains États membres sont confrontés à des arrivées récurrentes et massives d'immigrés illégaux.

5.51 Le CESE souhaite que l'efficacité du contrôle des frontières ne soit pas exclusive du respect du droit d'asile, car de nombreuses personnes qui ont besoin d'une protection internationale arrivent aux frontières extérieures par des canaux clandestins. Le Comité adoptera un autre avis ⁽²⁾ sur le système européen commun d'asile.

5.52 Le CESE a soutenu ⁽³⁾ la création de Frontex et il est favorable à la mise sur pied future d'un corps de gardes-frontières européen et d'une école européenne de gardes-frontières, car les contrôles frontaliers doivent être réalisés par des fonctionnaires spécialisés dans le traitement des personnes et disposant d'importantes connaissances techniques.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE du 25 février 2009 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Plan d'action en matière d'asile — Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS, corapporteuse: M^{me} BONTEA. (pas encore publié au JO).

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 108 du 30.4.2004).

5.53 Il faut inclure dans les tâches de l'agence la coordination avec les services de sauvetage, en particulier maritime, pour prévenir et aider les personnes qui se trouvent en danger suite au recours à des moyens risqués pour immigrer.

Principe 9: intensifier la lutte contre l'immigration illégale et tolérance zéro pour la traite des êtres humains

5.54 La Commission propose de lutter contre le travail non déclaré et l'emploi illégal grâce à des mesures préventives, à l'application de la législation et de sanctions. Il faut renforcer la protection et le soutien aux victimes de la traite des êtres humains et améliorer la collaboration avec les pays d'origine et de transit.

5.55 Le Comité estime que la lutte contre l'immigration irrégulière ne doit pas se limiter uniquement aux contrôles aux frontières mais concerner aussi les marchés du travail qui, pour certains secteurs et pays, offrent des emplois non déclarés aux immigrants en situation irrégulière. Il a récemment adopté un avis ⁽¹⁾ dans lequel il approuvait la proposition de directive de la Commission visant à sanctionner les employeurs engageant des immigrants en situation irrégulière, soulignant l'importance des partenaires sociaux et des conditions de travail des immigrants.

5.56 De même, l'on pourra réduire l'immigration irrégulière lorsque l'UE et les États membres disposeront de législations pour l'admission de nouveaux immigrants plus ouvertes et plus souples, comme l'a proposé le Comité dans différents avis.

5.57 Le Comité appuie la Commission dans sa volonté de faire en sorte que les résidents de pays tiers résidant illégalement dans l'UE aient accès aux services essentiels afin de garantir le respect des droits de l'homme fondamentaux tels que l'éducation, en particulier des enfants, et les «soins de santé de base».

5.58 Le Comité estime que la présence de centaines de milliers d'immigrants en situation irrégulière dans l'UE constitue un défi pour l'UE et les États membres. Le retour obligatoire ne saurait être l'unique réponse dès lors qu'il faut toujours garantir la dignité des personnes et un traitement humanitaire et qu'il n'est pas viable du point de vue financier. Il a par conséquent suggéré dans d'autres avis que ⁽²⁾ la Commission propose «aux États membres, dans le cadre de la coordination des politiques, d'étudier l'opportunité de l'élaboration de mesures de régularisation, en veillant à éviter le risque de faire de l'immigration clandestine un moyen détourné d'immigration légale. Pour régulariser la situation des personnes concernées, il faut prendre en considération leur degré d'enracinement social et professionnel». Le Comité estime que grâce à la

collaboration entre les autorités et les partenaires sociaux, de nombreuses personnes qui aujourd'hui ont un travail non déclaré peuvent régulariser leur situation administrative afin de le transformer en emploi déclaré.

5.59 Le manque d'efficacité des contrôles aux frontières extérieures est souvent mis à profit par les réseaux de délinquants qui se livrent au trafic d'êtres humains et n'ont aucun réticence à mettre en danger la vie des personnes pour accroître leurs gains. Dans un autre avis ⁽³⁾, le CESE a fait valoir que les autorités devaient protéger les victimes, en particulier les plus vulnérables telles que les mineurs et les victimes de la traite et de l'exploitation sexuelle, avec la même énergie que celle consacrée à la lutte contre les réseaux de délinquants qui se livrent au trafic et à l'exploitation des personnes.

5.60 Le Comité est très préoccupé quant à l'utilisation des systèmes biométriques qui pourraient être utilisés de manière discriminatoire et porter atteinte à la vie privée des personnes.

Principe 10: des politiques de retour durables et efficaces

5.61 La Commission estime que les politiques de retour sont une composante indispensable de la politique d'immigration et qu'il faut éviter les régularisations massive «*tout en maintenant la possibilité de procéder à des régularisations individuelles basées sur des critères équitables et transparents*».

5.62 La Commission propose de conférer une dimension européenne aux politiques de retour et de garantir la reconnaissance mutuelle des décisions en la matière. Dans son avis ⁽⁴⁾, le Comité a estimé qu'une reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour, dans le respect des garanties des droits fondamentaux de l'État de droit, est très problématique tant que l'on ne dispose pas d'une législation commune en matière d'immigration et d'asile.

5.63 Dans cet avis, le Comité a fait valoir que les politiques de retour volontaire, assorties d'incitants appropriés et gérées en collaboration avec l'OIM et les ONG, avaient plus de succès.

5.64 Le CESE n'a pas été consulté pendant l'élaboration de la directive sur le retour et il est d'accord avec les organisations des droits de l'homme sur le fait que certaines dispositions (durée de la détention dans les centres de rétention, absence de tutelle judiciaire, traitement inapproprié des mineurs, etc.) **ne sont pas compatibles avec les droits fondamentaux et l'État de droit**.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier»; rapporteuse: M^{me} ROKSANDIĆ, corapporteur: M. ALMEIDA FREIRE (JO C 204 du 9.8.2008).

⁽²⁾ Voir en particulier l'avis du CESE sur le «Livres vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 61 du 14.3.2003).

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de Directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes»; rapporteur: M. Pariza Castaños (JO C 221 du 17.9.2002).

⁽⁴⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de décision du Conseil définissant les critères et modalités pratiques de la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive 2001/40/CE du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers»; rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 220 du 16.9.2003).

5.65 Il faut s'assurer que les pays d'origine réadmettent leurs ressortissants, ce à quoi les obligent les conventions internationales. Il convient également d'évaluer les accords de réadmission existants en vue d'améliorer leur application et de faciliter la négociation d'accords futurs.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

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 — Plan d'action en matière d'asile: une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union»

COM(2008) 360 final

(2009/C 218/16)

Le 17 juin 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan d'action en matière d'asile: une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 décembre 2008 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS, corapporteuse: M^{me} BONTEA).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE soutient les objectifs généraux proposés par la Commission, mais attire l'attention sur la distance considérable qui existe entre ces objectifs et la législation européenne, ainsi que les lois et les pratiques nationales.

1.2 Le Comité estime que, dans ce cas comme dans d'autres en politique européenne, l'ambition et les valeurs se limitent à de beaux discours. Toutefois, les pratiques et les lois contredisent souvent les valeurs.

1.3 Le CESE estime que la deuxième phase de construction du régime d'asile européen commun (RAEC) doit corriger les défauts de la première. Il convient donc d'en faire un examen critique avant de débiter la deuxième phase.

1.4 Étant donné que, durant la deuxième phase de développement du régime d'asile européen commun, le Conseil de l'UE adopte les décisions par la procédure ordinaire et la codécision du PE, le CESE espère et souhaite que les progrès soient plus rapides et la législation de meilleure qualité. Le Comité se félicite du fait que la Commission, au travers de cette communication, s'engage à adopter à l'avenir de nombreuses initiatives politiques et législatives.

1.5 Le Comité considère que l'harmonisation des politiques européennes d'asile et la construction du régime d'asile européen commun doivent se faire en garantissant un niveau élevé de qualité, sans amoindrissement des normes internationales de protection. L'harmonisation maintiendra toujours des marges de manœuvre pour les législations nationales, mais elle ne devra

être utilisée en aucun cas pour réduire les niveaux actuels de protection des États membres. Elle devra servir à améliorer la législation des États membres ayant un niveau de protection insuffisant.

1.6 La nouvelle législation doit permettre l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail et à la formation.

1.7 Le CESE demande que soit reconnu le rôle des ONG spécialisées en matière d'asile et de protection des réfugiés et qu'on leur permette d'accéder pleinement aux procédures et lieux en rapport avec leur activité.

1.8 Le Comité se félicite du fait que, dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile⁽¹⁾, l'UE ait relancé le développement du régime d'asile européen commun.

2. Introduction

2.1 Le régime d'asile européen commun s'est développé en deux phases distinctes. La première a débuté lors du **Conseil européen de Tampere** (1999), suite à l'approbation du traité d'Amsterdam, qui a donné une dimension communautaire aux politiques d'immigration et d'asile. Cette première phase s'est achevée en 2005.

2.2 Cette **première phase** a permis la réalisation de progrès dans l'élaboration de directives sur l'asile, une certaine amélioration de la coopération entre les États membres et des avancées relatives à la dimension extérieure de l'asile.

⁽¹⁾ Voir document du Conseil n° 13440/08.

2.3 Les principaux instruments législatifs sont au nombre de trois: la directive 2005/85 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, la directive 2003/9 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres et la directive 2004/83 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, ainsi que les normes relatives au contenu de ces statuts. De plus, des développements réglementaires ont vu le jour dans d'autres domaines, tels que la détermination de l'État responsable de l'examen de la demande (convention et règlement de Dublin), Eurodac et la directive 2001/55 sur la protection temporaire.

2.4 Sur le terrain de la coopération entre États membres, un ensemble d'activités réalisées dans le cadre d'Eurasil, groupe d'experts nationaux présidé par la Commission, a été mis en œuvre. Un instrument de solidarité financière a également été instauré, avec la création et la rénovation du Fonds européen pour les réfugiés.

2.5 En ce qui concerne la dimension extérieure de l'asile, des progrès ont été accomplis dans des domaines tels que l'aide aux pays tiers ayant beaucoup de réfugiés (il convient de souligner la mise en œuvre des programmes de protection régionale) ou la réinstallation de réfugiés sur le territoire de l'UE.

2.6 La **deuxième phase** de la construction du régime d'asile européen commun a débuté avec l'instauration du **Programme de La Haye** (approuvé en novembre 2004), qui établit qu'il faudra avoir atteint en 2010 les principaux objectifs du régime d'asile européen commun, à savoir:

- la mise au point d'une procédure commune d'asile,
- la définition d'un statut uniforme,
- le renforcement de la coopération entre les États membres,
- l'ajout d'une dimension extérieure à la politique européenne d'asile.

2.7 Avant d'adopter de nouvelles initiatives, la Commission a élaboré en 2007 un **livre vert** ⁽¹⁾ afin de lancer un débat entre les différentes institutions, les États membres et la société civile.

2.8 En réponse aux questions posées par la Commission, le CESE a émis un avis ⁽²⁾ important sur le livre vert, comprenant

⁽¹⁾ COM(2007) 301 final, présenté le 6. juin 2007.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun» (rapporteuse: M^{me} Le Nouail-Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

de nombreuses propositions pour développer le régime d'asile européen commun.

2.9 La Commission a repris les commentaires réalisés sur le Livre vert dans son **Plan d'action en matière d'asile**. Le présent avis vient donc en complément de celui que le Comité a élaboré sur le livre vert.

3. Observations générales

3.1 La communication sur l'asile a été présentée par la Commission en même temps que la communication sur l'immigration. Le Comité précise que la Direction JLS de la Commission dispose depuis quelques mois de services distincts et que cela permettra une plus grande spécialisation, compte tenu du fait qu'en matière d'asile, les États membres de l'UE sont tenus de respecter une législation et des accords internationaux.

3.2 Le CESE considère que la deuxième phase de la construction du RAEC doit corriger les défauts de la première. Il convient donc d'en faire une révision critique avant de débiter la deuxième phase. Le Comité partage la vision critique de la Commission mais considère que le Conseil européen et les États membres doivent également reconnaître les erreurs et corriger les carences de la première phase.

3.3 Le principal défaut de la première phase réside dans le fait que les instruments législatifs adoptés prévoient des marges d'appréciation excessives pour les législations nationales, ce qui a permis aux États membres de se doter de politiques et de législations très différentes. C'est pourquoi le niveau d'harmonisation nécessaire n'est pas atteint.

3.4 Les pouvoirs publics des États membres décident d'accepter ou de refuser les demandes d'asile en fonction de législations nationales qui ne sont pas harmonisées; cela maintient les différentes traditions en matière de politique d'asile; la situation des pays d'origine est évaluée de diverses façons; et l'on manque de pratiques communes à l'échelle de l'UE. Par conséquent, les niveaux de protection accordés par les différents États membres sont très divers et les mouvements secondaires de réfugiés au sein de l'UE persistent.

3.5 La Commission signale que «les normes minimales communes adoptées durant la première phase n'ont pas créé les conditions égales souhaitées» ⁽³⁾. Le CESE estime que cette situation si décevante est due à la règle de l'unanimité qui régissait jusqu'à récemment les travaux du Conseil. Le Comité souligne que, actuellement, la procédure ordinaire et la codécision, qui permettent de dépasser les limites du traité, sont appliquées à la politique commune d'asile. Il faut espérer que la deuxième phase se traduira par des progrès importants en matière d'harmonisation.

⁽³⁾ Point 3 du Plan d'action en matière d'asile.

3.6 Le CESE tient à souligner qu'il convient d'améliorer la qualité de la protection accordée par l'UE. Comme indiqué dans l'avis sur le livre vert, la construction du RAEC doit être présidée par «la volonté de faire de l'Union un espace de protection unique pour les réfugiés, basé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et sur les valeurs humanitaires communes à l'ensemble des États membres»⁽¹⁾.

3.7 Le Comité estime donc que l'harmonisation des politiques européennes d'asile et la construction du RAEC doivent se faire sans dénaturer ni diminuer les normes internationales de protection. L'UE doit élaborer une législation commune n'impliquant aucune diminution des normes de protection et ce sera donc aux États membres ayant des niveaux de protection insuffisants de modifier leur législation.

3.8 Les États membres disposeront toujours d'une certaine marge de manœuvre pour l'application de la législation européenne sur l'asile, mais le CESE soutiendra seulement la législation communautaire garantissant un niveau de protection élevé et réduisant les marges d'appréciation actuelles qui empêchent de l'appliquer correctement. Les instruments législatifs de la deuxième phase de la construction du RAEC doivent définir des normes de protection de qualité, garantissant les principes de la Convention de Genève et permettant aux personnes qui en ont besoin d'accéder à la procédure d'asile.

4. Observations particulières sur les nouveaux instruments législatifs

4.1 La directive sur les conditions d'accueil

4.1.1 La directive sur les conditions d'accueil actuellement en vigueur laisse aux États membres une marge d'appréciation importante dans des domaines fondamentaux, comme le souligne la Commission. Cela suppose que les conditions d'accueil sont très différentes d'un État membre à l'autre.

4.1.2 Le CESE soutient la proposition de la Commission visant à atteindre un degré d'harmonisation plus élevé afin d'éviter les mouvements secondaires. Dans son avis sur le livre vert, le Comité a précisé les propositions.

4.1.3 Le Comité se félicite que la nouvelle directive inclue les normes d'accueil des personnes demandant la protection subsidiaire et les garanties procédurales en matière de rétention et d'internement. Il se prononce également en faveur de la détection et de la satisfaction des besoins des personnes vulnérables.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun» (rapporteuse: M^{me} Le Nouail Marlière), JO C 204 du 9.8.2008, point 1.1.

L'UE doit en particulier protéger les personnes (souvent des enfants et des femmes) victimes de tortures, de viols, de mauvais traitements et de violences de toute sorte.

4.1.4 Dans différents avis⁽²⁾, le CESE a proposé que la nouvelle législation permette l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail et à la formation. Le CESE a souligné l'importance qu'il accorde, indépendamment des compétences des États membres, à la garantie d'un accès simplifié et plus harmonisé au marché du travail, en veillant à ce que l'accès véritable à l'emploi ne soit pas entravé par de nouvelles restrictions administratives inutiles.

4.1.5 Les partenaires sociaux également, dans les différents domaines, peuvent collaborer avec les réfugiés et demandeurs d'asile pour faciliter leur accès à l'emploi et à la formation; il en va de même des coopératives et autres formes d'économie sociale, des établissements d'enseignement et des ONG spécialisées.

4.1.6 De même, le Comité a proposé des modifications afin de garantir le regroupement familial, de meilleures conditions d'éducation, notamment pour les mineurs, et le plein accès aux soins de santé⁽³⁾.

4.1.7 Enfin, la directive doit établir clairement que les conditions d'accueil sont garanties à l'identique pour tous les demandeurs d'asile, qu'ils se trouvent ou non dans un centre d'accueil.

4.2 La directive sur les procédures d'asile

4.2.1 La Commission a précisé qu'elle proposera des modifications à la directive relative aux procédures car elle n'a pas permis d'atteindre le degré d'harmonisation souhaitable entre les États membres. Le CESE soutient l'instauration d'une procédure d'asile commune et unique «évitant la prolifération des régimes procéduraux disparates dans les États membres»⁽⁴⁾, comme le souligne la Commission. Il est également favorable à l'instauration de garanties procédurales obligatoires.

4.2.2 Toutefois, de l'avis du CESE, les modifications apportées à la directive relative aux procédures doivent être de grande ampleur. C'est l'une des directives qui laisse la plus grande marge d'appréciation. Elle a été approuvée par les États avec l'intention évidente de préserver les systèmes préexistants sur le plan national.

⁽²⁾ Voir les avis du CESE:

— sur la «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres» (rapporteur: M. Mengozzi, corapporteur: M. Pariza Castaños), JO C 48 du 21.2.2002;

— 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 23.12.2006;

— sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun» (rapporteuse: M^{me} Le Nouail-Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «Santé et migrations» (rapporteuse: M^{me} Cser), JO C 256 du 27.10.2007.

⁽⁴⁾ Point 3.2 du Plan d'action en matière d'asile.

4.2.3 La construction du RAEC nécessite une réglementation instaurant des procédures plus souples et plus protectrices garantissant l'équité des décisions et améliorant la sécurité des recours.

4.2.4 Le CESE répète ce qu'il a déjà signalé dans son avis sur le livre vert ⁽¹⁾:

- les demandeurs d'asile doivent pouvoir se faire assister d'un interprète;
- les demandeurs d'asile ont droit à l'assistance juridique gratuite en cas de besoin;
- les décisions administratives doivent être motivées;
- les recours présentés devant les tribunaux contre les décisions d'expulsion doivent être suspensifs; les demandeurs d'asile ne peuvent donc pas être expulsés durant le recours administratif ou judiciaire;
- les ONG peuvent aider les demandeurs d'asile sans limites, durant chaque étape de la procédure.

4.2.5 De nombreux États membres continuent à enfermer les demandeurs d'asile dans des centres, malgré l'avis du CESE et les protestations des ONG. Le CESE réaffirme son opposition au maintien en rétention des demandeurs d'asile, estimant que cette mesure doit demeurer exceptionnelle. Les demandeurs d'asile et leurs familles doivent vivre dignement dans un environnement social adéquat.

4.2.6 Le Comité réclame une plus grande transparence à propos des centres de rétention; il demande que l'UNHCR soit informé de leur situation et de celle des personnes qui y vivent et que ces dernières puissent se faire assister par les ONG.

4.2.7 La Convention de Genève garantit le droit des demandeurs d'asile à présenter leur demande. C'est pourquoi le Comité a déconseillé l'utilisation de listes de «pays sûrs» et de «pays tiers sûrs», susceptibles de limiter la possibilité d'examen individuel de chaque demande.

4.2.8 Le CESE répète que le traitement et les garanties dont bénéficient les demandeurs d'asile à la frontière doivent être les mêmes que pour ceux qui présentent leur demande sur le territoire de l'État membre.

4.3 La directive sur les conditions requises pour le contenu du statut

4.3.1 La directive sur les conditions requises n'a pas non plus permis d'harmoniser les décisions et la qualité de la protection.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun» (rapporteuse: M^{me} Le Nouail-Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

D'importantes différences persistent dans l'UE. Il en résulte que des personnes dans une situation identique peuvent être acceptées en tant que réfugiés dans certains États membres mais pas dans d'autres. Il en va de même de la protection subsidiaire.

4.3.2 La protection subsidiaire remplace peu à peu le statut de réfugié. Le Comité considère qu'une procédure unique ne doit en aucun cas supposer que la protection subsidiaire affaiblit le statut de réfugié de la Convention de Genève.

4.3.3 Le CESE considère que l'instauration d'un guichet et d'une procédure unique peut assouplir les démarches. La reconnaissance du statut de réfugié doit se faire avant celle du statut conféré par la protection subsidiaire.

4.3.4 Le Comité est favorable à l'élaboration au niveau communautaire de conditions requises pour l'octroi du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire, afin de garantir un niveau minimum de qualité de la protection dans tous les États membres et de réduire les différences actuelles.

4.3.5 La protection subsidiaire est complémentaire au statut de réfugié mais le niveau des droits doit être similaire. Le Comité estime donc que le droit au regroupement familial ainsi que l'accès au marché du travail et aux prestations économiques doivent être respectés.

4.3.6 Les statuts doivent être véritablement uniformes sur l'ensemble du territoire de l'UE, afin de réduire la marge d'appréciation des États membres. Les conditions pour bénéficier du statut conféré par la protection subsidiaire doivent être plus clairement définies, comme le propose la Commission, afin que les mêmes critères soient appliqués sur tout le territoire de l'UE pour accorder ces deux statuts. Le Comité propose une harmonisation au niveau le plus élevé et souligne qu'il ne faut pas diminuer le niveau de protection accordé par les États membres ayant la plus forte tradition humanitaire.

4.3.7 Le CESE souligne également l'importance de mieux préciser les mesures législatives relatives à la prise en charge des personnes vulnérables. Pour ces dernières, il convient d'adapter les procédures afin que leurs besoins soient détectés immédiatement, que leur prise en charge soit plus rapide et qu'elles disposent de toute l'aide nécessaire (assistance juridique, assistance des ONG spécialisées).

4.3.8 Le CESE émet des réserves quant à la possibilité que de tierces parties non étatiques soient considérées responsables de la protection. Les États membres ne peuvent en effet ni éluder cette responsabilité ni la «sous-traiter». L'intervention et le soutien des agents non étatiques doivent donc être placés sous la tutelle et la responsabilité des États membres.

4.3.9 Toutefois, le travail des ONG spécialisées et des autres acteurs sociaux en faveur des réfugiés et de leurs familles doit être reconnu et dûment soutenu par les pouvoirs publics. Le CESE réclame la reconnaissance du rôle des ONG spécialisées en matière d'asile et de refuge et leur plein accès aux procédures et lieux en rapport avec leur activité.

5. Supprimer les difficultés

5.1 L'accès effectif aux possibilités de soumettre une demande d'asile est mentionné par la Commission, aussi bien dans le livre vert que dans sa communication sur le Plan d'action en matière d'asile. De l'avis du CESE, il s'agit qu'une question de première importance. Il faut en effet garantir que les personnes ayant besoin de protection internationale puissent soumettre une demande d'asile auprès de l'un des États membres de l'UE.

5.2 Dans sa communication, la Commission mentionne le fait que, à l'heure actuelle, les demandes d'asile sont à un niveau historiquement faible. Le Comité estime que cette baisse n'est due ni à la résolution des conflits dans le monde ni à l'amélioration des droits de l'Homme, mais aux barrières de plus en plus présentes que l'UE dresse à l'arrivée sur son territoire des personnes ayant besoin de protection internationale.

5.3 Le Comité appelle à un engagement plus prononcé de l'UE dans la lutte contre les réseaux criminels de trafic d'êtres humains, mais estime que certaines politiques dites «de lutte contre l'immigration illégale» génèrent une grave crise de l'asile en Europe. En effet, le système de visas, Eurodac, le dispositif Frontex, les sanctions imposées aux sociétés de transport, les accords de réadmission avec les pays tiers et les accords de coopération dans la lutte contre l'immigration illégale engendrent de nouvelles difficultés pour la soumission d'une demande d'asile par les personnes ayant besoin de protection. Le CESE a souligné, au travers de différents avis ⁽¹⁾, que la lutte contre l'immigration illégale ne doit pas se traduire par de nouvelles difficultés pour l'asile et que les fonctionnaires chargés du contrôle des frontières doivent être dûment formés pour garantir le droit d'asile.

⁽¹⁾ Voir les avis du CESE:

- sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration» (rapporteur: M. Pariza Castaños), JO C 221 du 17.9.2002;
- sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures» (rapporteur général: M. Pariza Castaños), JO C 108 du 30.4.2004;
- sur la «Proposition de décision du conseil modifiant la décision 2002/463/CE portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (programme ARGO)» (rapporteur: M. Pariza Castaños), JO C 120 du 20.5.2005;
- sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun» (rapporteuse: M^{me} Le Nouail-Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

5.4 Le CESE soutient les propositions de l'UNHCR visant à créer des équipes d'experts en matière d'asile assistant à toutes les opérations de contrôle des frontières réalisées dans l'UE.

5.5 Le CESE est opposé à ce que l'UE ou les États membres signent des accords de réadmission ou de contrôle des frontières avec des pays non signataires des principaux instruments juridiques internationaux de protection du droit d'asile. Il s'oppose également à toute mesure de refoulement ou de réadmission lorsque les conditions de sécurité et de dignité ne sont pas garanties.

5.6 Le refoulement (retour ou expulsion) d'individus dont les besoins de protection n'ont pas été examinés par un État membre ne doit pas se produire, sauf s'il est garanti que ces besoins seront examinés dans le pays tiers au moyen d'une procédure juste et conforme aux normes internationales de protection.

6. Le Bureau européen d'appui en matière de droit d'asile

6.1 Pour la création du RAEC, il convient que l'harmonisation de la législation s'accompagne d'une importante coopération entre États membres. Cette coopération dans la pratique sera renforcée par la création du **Bureau européen d'appui en matière de droit d'asile** proposée par la Commission et soutenue par le CESE.

6.2 Le Bureau européen d'appui en matière de droit d'asile devra être en mesure d'identifier clairement les divergences entre les pratiques des différents États membres en matière d'asile, ainsi que les différences législatives et de proposer les modifications nécessaires. Comme le proposait la Commission dans son livre vert, il devra également être compétent pour l'élaboration de lignes directrices communes concernant l'interprétation et l'application des multiples aspects (procéduraux et matériels) de l'acquis communautaire dans le domaine de l'asile.

6.3 Ce Bureau pourrait devenir un centre important pour l'échange de bonnes pratiques et le développement d'actions de formation sur l'asile, notamment pour les gardes-frontières. Il pourra également être un centre de suivi et d'analyse des résultats des nouvelles mesures développées par l'UE en matière d'asile, ainsi que le lieu où seront constituées et gérées les équipes conjointes d'experts sur les questions d'asile.

6.4 Le Bureau devra travailler en réseau, collaborer avec Eurasil et maintenir des liens étroits avec l'UNHCR et les ONG spécialisées. Le Parlement européen et le CESE seront informés et consultés sur les activités du Bureau.

7. Solidarité entre États membres et dimension extérieure

7.1 Solidarité entre États membres

7.1.1 Conformément au Programme de La Haye, l'un des objectifs du RAEC est de soutenir les États membres soumis à la plus forte pression sur leur système d'asile, ce qui nécessite d'améliorer les mécanismes de coopération et de solidarité. La Commission entend également modifier certains aspects du Règlement Dublin II et d'Eurodac. Il faut parvenir à une meilleure répartition des demandes d'asile et à la réduction des mouvements secondaires.

7.1.2 Le CESE rappelle que le règlement de Dublin a été élaboré en partant du principe que les systèmes d'asile des États membres sont similaires, ce qui n'est toujours pas le cas. Il n'est pas acceptable de transférer les demandeurs d'asile d'un pays présentant des garanties procédurales élevées vers un autre où ce n'est pas le cas. Le Comité préconise, dans son avis sur le livre vert ⁽¹⁾, «que le demandeur d'asile soit libre de choisir le pays auquel il adresse sa demande et que, dans cette perspective, les États membres soient d'ores et déjà incités à appliquer la clause humanitaire prévue à l'article 15-1 du Règlement».

7.1.3 Comme l'a proposé l'UNHCR, le règlement du Dublin doit contenir de nouvelles dispositions sur la définition de la notion de «membres de la famille», de l'effet suspensif du recours et des délais pour les transferts. De plus, il convient de limiter strictement le délai durant lequel le demandeur d'asile peut être retenu en attendant le transfert.

7.1.4 Le Comité émet des réserves quant à la proposition faite par la Commission à propos du système Eurodac visant à débloquent les données sur les réfugiés détenues par les autorités nationales; en effet, cela peut nuire au droit à l'intimité et affaiblir la protection dont de nombreuses personnes ont besoin.

7.1.5 Le CESE est favorable à la proposition de la Commission visant à créer des équipes d'experts sur les questions d'asile, afin d'aider temporairement les États membres dans certaines circonstances, notamment pour la gestion des dossiers lorsque les systèmes d'asile des États membres sont surchargés.

7.1.6 Le Fonds européen pour les réfugiés doit servir à renforcer la solidarité financière de l'UE envers les États membres soumis à de fortes pressions en matière d'immigration illégale et de demande d'asile.

7.1.7 Il convient de renforcer la solidarité entre les États membres de l'UE, en tenant compte des petits États membres, tels que Malte, qui reçoivent un nombre important de demandeurs d'asile, qui dépasse leur capacité d'accueil.

7.1.8 La solidarité peut s'exercer au moyen de politiques de redistribution des réfugiés entre les différents États membres de l'UE, de la coopération avec le Bureau européen d'appui en matière de droit d'asile et de la gestion du Fonds européen pour les réfugiés.

7.1.9 Le CESE soutient les projets pilotes présentés au PE afin d'encourager la redistribution volontaire au sein de l'UE des réfugiés et demandeurs d'asile.

7.2 Dimension extérieure

7.2.1 La grande majorité des réfugiés vit dans des pays en développement (parmi les 8,7 millions de réfugiés reconnus par l'UNHCR, 6,5 millions vivent dans des pays en développement). Le CESE souhaite que l'UE assume de nouvelles responsabilités pour le soutien et la solidarité avec les pays en développement et l'amélioration de leur capacité de protection.

7.2.2 Les **programmes de protection régionaux** sont une possibilité que le CESE étudie, mais ils sont encore rares et en phase d'expérimentation. Leur évaluation devra engendrer de nouvelles propositions pour les élargir et en faire un nouveau mécanisme d'engagement de l'UE sur la situation des réfugiés dans le monde. Le Comité, dans son avis sur le livre vert, précisait: «il s'interroge sur la finalité de l'organisation de centres d'accueil dans certains pays qui tels, les nouveaux États indépendants (Ukraine, Moldavie, Belarus), paraissent loin d'offrir toutes les garanties concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Il souligne que ces programmes paraîtraient moins viser à améliorer la protection des réfugiés qu'à limiter leurs velléités de se présenter aux frontières de l'Union européenne».

7.2.3 L'UE doit également s'engager en faveur d'un autre mécanisme important: la **réinstallation des réfugiés**. Il s'agit d'accueillir des personnes ayant obtenu le statut de réfugiés dans des pays tiers, afin qu'elles résident de façon permanente dans un État de l'UE. L'UE a préconisé la réinstallation pour la première fois lors du Conseil européen de novembre 2004. Depuis lors, quelques très rares programmes de réinstallation, encore à évaluer, ont vu le jour. L'UNHCR a précisé que, en 2007, dans le monde entier, seules 5 % des places attribuées en vertu de la réinstallation provenaient de l'UE et que seuls sept États membres disposaient de programmes de réinstallation.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun» (rapporteuse: M^{me} Le Nouail-Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

7.2.4 Le CESE invite tous les États membres à prendre activement part au développement de programmes de réinstallation et se félicite que l'UE dispose d'un programme commun en la matière, afin que la réinstallation des réfugiés dans l'UE ne soit pas une mesure purement symbolique, mais qu'elle ait l'ampleur voulue pour devenir un mécanisme efficace de répartition des réfugiés dans le monde. Les programmes européens de réinstallation devront être élaborés en collaboration avec l'UNHCR et les ONG spécialisées.

7.2.5 Le Comité est d'avis qu'il faut faciliter l'entrée dans l'UE des personnes ayant besoin d'une protection. Les systèmes de

contrôles aux frontières doivent donc respecter le droit d'asile et le régime des visas doit être utilisé avec souplesse.

7.2.6 Le Comité note que le traitement conjoint des demandes en dehors de l'UE, dans des ambassades ou des services consulaires des États membres, pourrait en effet avoir un résultat positif, dans le sens où il pourrait contribuer à lutter contre la traite des êtres humains et réduire le nombre de morts en mer qui en résulte. Même si l'on ne peut pas anticiper et affirmer qu'un traitement conjoint se traduirait par des normes moins élevées en matière de traitement des demandes d'asile, il conviendrait de se pencher sérieusement sur la manière d'éliminer les risques que pourrait comporter un tel traitement.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens»

COM(2008) 423 final

(2009/C 218/17)

Le 3 juillet 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«Livre vert — migration et mobilité: défis et opportunités pour les systèmes éducatifs européens»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 décembre 2008 (rapporteur: Mário SOARES).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté par 142 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1 Le livre vert à l'examen s'intéresse à une difficulté importante à laquelle les systèmes éducatifs sont aujourd'hui confrontés, à savoir la présence dans les écoles d'un nombre important d'enfants issus de l'immigration, qui se trouvent dans un environnement socio-économique défavorable. N'étant pas nouveau, ce problème s'est intensifié et propagé ces dernières années.

1.2 De l'avis de la Commission, une consultation des parties concernées sur la politique éducative en faveur des enfants issus de l'immigration serait utile. Les parties prenantes sont notamment invitées à faire part de leurs vues sur:

- les enjeux stratégiques,
- les mesures à même de répondre à ces enjeux,
- le soutien que l'Union européenne pourrait apporter aux États membres dans ce contexte, et
- le futur de la directive 77/486/CEE.

1.3 Le CESE estime qu'il s'agit là d'une matière complexe et exigeante qui peut faire l'objet de multiples approches, tout aussi pertinentes et importantes les unes que les autres. Cependant, pour des raisons méthodologiques, l'on ne tentera de répondre qu'aux cinq questions formulées, sans préjudice de certaines observations à caractère général.

2. Observations générales

2.1 Le CESE souscrit entièrement à l'approche initiale du livre vert consistant à considérer la présence de nombreux

élèves immigrants dans les écoles comme un défi et non comme un problème, en posant un diagnostic juste et en abordant l'enjeu sous pratiquement toutes ses facettes.

2.2 Toutefois, en utilisant une définition aussi large qu'«enfants issus de l'immigration», «enfants de migrants» ou «élèves immigrants», incluant aussi bien les enfants originaires de pays tiers que ceux des pays de la Communauté qui ne vivent pas dans leur pays d'origine, l'on court le risque d'homogénéiser une réalité considérablement diverse.

2.3 Tous s'accordent en réalité à reconnaître qu'être citoyen européen ou extracommunautaire ne revient pas au même. La Commission elle-même admet le risque que présente l'utilisation de cette définition en rappelant que les citoyens européens, contrairement aux citoyens extracommunautaires, peuvent circuler librement dans l'Union. Néanmoins, elle semble justifier son choix par son acceptation des critères utilisés dans les bases des données recueillies (PIRLS et PISA) ⁽¹⁾.

2.4 Le CESE comprend l'approche de la Commission consistant à englober dans ses préoccupations tous les enfants qui n'ont pas la nationalité du pays d'accueil car ils ont tous besoin d'un soutien spécifique. Il préférerait néanmoins que cette question soit abordée dans le cadre du double volet évoqué: les enfants de citoyens européens, d'une part, et les enfants de ressortissants de pays tiers, d'autre part.

⁽¹⁾ PIRLS: «Progress in International Reading Literacy Study», étude réalisée par l'Association internationale pour l'Évaluation du rendement scolaire (IEA); PISA: «Programme for International Student Assessment» (Programme international d'évaluation des étudiants), étude coordonnée par l'OCDE.

2.5 Cet avis ne traite pas spécifiquement du phénomène migratoire mais plutôt du rôle des systèmes éducatifs dans l'amélioration de l'intégration des immigrants et plus particulièrement des enfants d'immigrés. Il prend toutefois en considération différents avis du CESE en la matière, qui constituent un acquis important en termes de doctrine ⁽¹⁾.

2.6 Il existe une étroite relation entre l'immigration intégrée avec succès et l'éducation à laquelle les enfants d'immigrants peuvent avoir accès ainsi que leur réussite à l'école. Ce lien est indéniable et il peut être déterminant pour le succès de la politique de cohésion sociale, la stabilité de nos démocraties, voire le développement économique à long terme.

2.7 Plus précoce et meilleure est l'intégration scolaire, plus grande sera la réussite scolaire des enfants et des jeunes issus de l'immigration. Il y a lieu par conséquent de souligner l'importance de l'enseignement préscolaire pour se doter des outils nécessaires à la réussite scolaire et sociale.

2.8 Cependant, si les données montrent clairement que les résultats des enfants d'immigrés qui fréquentent le système éducatif depuis la prime enfance sont considérablement meilleurs, cela ne signifie pas pour autant qu'ils auront plus de chances pour accéder à l'université ou trouver un emploi digne.

⁽¹⁾ Parmi les 50 avis et plus élaborés par le CESE à ce sujet, voir en particulier les suivants: «Communication sur le mécanisme de coordination ouverte pour les politiques d'immigration et d'asile», rapporteuse: M^{me} ZU EULENBURG (JO C 221 du 17.9.2002); «Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'étude, de formation professionnelle ou de volontariat», rapporteur: M. L. M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 133 du 6.6.2003); «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine de l'asile et des migrations», rapporteuse: M^{me} G. Cassina (JO C 32 du 5.2.2004); «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi» rapporteur: M. L. M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 80 du 30.3.2004); «L'accès à la citoyenneté de l'Union européenne» (avis d'initiative), rapporteur: M. L. M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 208 du 3.9.2003); «La Convention internationale pour les travailleurs migrants» (avis d'initiative), rapporteur: M. L. M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 302 du 7.12.2004); «L'immigration dans l'UE et les politiques d'intégration: la collaboration entre les gouvernements régionaux et locaux et les organisations de la société civile» (avis d'initiative), rapporteur: M. L. M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 318 du 23.12.2006); «Politique communautaire d'immigration et de coopération avec les pays d'origine pour promouvoir le développement» (avis d'initiative), rapporteur: M. L. M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 44 du 16.2.2008); «Éléments pour la structure, l'organisation et le fonctionnement d'une plateforme destinée à une plus grande participation de la société civile à la promotion de politiques d'intégration de ressortissants de pays tiers au niveau de l'UE» (avis exploratoire), rapporteur: M. L. M. PARIZA CASTAÑOS (JO C 27 du 3.2.2009); «Intégration des minorités - Roma», rapporteuse: M^{me} A.- M. SIGMUND, corapporteur: M. SHARMA (JO C 27 du 3.2.2009); «Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments», rapporteur: M. L. M. PARIZA CASTAÑOS, CESE 342/2009 du 25.2.2009 (par encore publié au JO).

2.9 Par ailleurs, plus le choix d'une future carrière professionnelle est fait librement et en connaissance de cause, plus grand est l'investissement dans la recherche de la réussite scolaire des jeunes enfants d'immigrants, meilleurs sont les résultats au plan social, économique et politique.

2.10 L'école est le lieu privilégié de l'intégration, dès lors que c'est le premier espace de socialisation en dehors de la famille. Si celle-ci, au lieu de contribuer à atténuer les effets de l'origine socio-économique des familles immigrées, rejette, discrimine ou est source de ségrégation, l'intégration sera difficile et c'est toute la société qui en paiera le prix.

2.11 D'où la nécessité de refuser les écoles majoritairement ou exclusivement consacrées aux enfants d'immigrés, même si les raisons qui ont présidé à leur existence peuvent à première vue être généreuses. L'école doit refléter la composition sociale de la communauté et ne saurait être un ghetto pour qui que ce soit. La ségrégation physique et sociale des élèves enfants d'immigrés dans des écoles qui leur sont spécialement consacrées s'accompagne généralement d'une ségrégation habitationnelle ou en est la conséquence.

2.12 Les enseignants, en tant qu'acteurs essentiels du processus éducatif, méritent une attention particulière des autorités responsables des systèmes éducatifs, puisqu'ils ont une responsabilité directe dans les résultats scolaires des élèves. Des carrières attractives et bien rémunérées et surtout une formation initiale et continue qui tienne compte de ces nouvelles réalités sont des éléments clés pour obtenir des résultats positifs ⁽²⁾.

2.13 À cet égard, il serait intéressant de miser sur une augmentation du nombre de professeurs d'origines ethniques et d'horizons culturels plus diversifiés, leur exemple pouvant être stimulant et contribuer à l'acquisition par les élèves de l'estime de soi.

2.14 La connaissance de la langue nationale est une des conditions sine qua non de la réussite scolaire. C'est un problème qui n'a pas été bien résolu car l'on a confondu capacité de communication avec connaissances linguistiques. L'existence de soutiens spécifiques dans ce domaine, l'intégration le plus tôt possible (dès la petite enfance) dans le milieu scolaire, l'interaction de l'école avec les mères et les parents et la mise à disposition de ces derniers également de cours dans la langue nationale sont autant de stratégies qui peuvent être adoptées pour surmonter ce problème, l'un des plus complexes.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE «Améliorer la qualité des études et de la formation des enseignants», rapporteur: M. SOARES (JO C 151 du 17.6.2008).

2.15 L'implication des mères et des parents immigrés dans tout le processus éducatif, leur interaction avec les familles de la communauté autochtone ainsi que la valorisation de leurs savoirs et de leurs expériences sont des facteurs d'intégration scolaire et communautaire tant pour les élèves que pour les communautés immigrées de manière générale. Il importe pour cela d'assurer une présence de personnel auxiliaire d'éducation et de médiateurs culturels ⁽¹⁾.

3. La contribution du CESE

3.1 Le livre vert ouvre le débat sur quatre thèmes pour lesquels il élabore un ensemble de questions à savoir:

A. Les enjeux stratégiques

Quels sont les enjeux stratégiques majeurs liés à l'offre d'une bonne éducation aux enfants issus de l'immigration? Outre ceux qui ont été définis dans le présent document, convient-il d'en prendre d'autres en considération?

B. Les mesures stratégiques

Quelles sont les mesures stratégiques propres à répondre à ces enjeux? D'autres mesures et démarches outre celles exposées ici devraient-elles être envisagées?

C. Le rôle de l'Union européenne

Quelles actions peuvent être entreprises via les programmes communautaires pour influencer positivement l'éducation des enfants issus de l'immigration?

Comment convient-il de répondre à ces problématiques dans le cadre de la méthode ouverte de coordination pour l'éducation et la formation? Verriez-vous de l'intérêt à envisager d'éventuels indicateurs et/ou critères comme moyen de concentrer davantage l'action des pouvoirs publics sur l'atténuation des écarts de résultats?

D. Le futur de la directive 77/486/CEE

Eu égard à la façon dont elle a été appliquée par le passé et compte tenu de l'évolution de la nature des flux migratoires depuis son adoption, comment la directive 77/486/CEE peut-elle jouer un rôle d'appui dans les politiques des États membres sur ces questions? Recommanderiez-vous plutôt son maintien telle quelle, sa modification ou son abrogation? Avez-vous d'autres approches à proposer pour appuyer les politiques des États membres sur les questions qu'elle aborde?

⁽¹⁾ Ces idées, entre autres, sont contenues dans le rapport d'avril 2008 «Education et migration – Strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers» du réseau d'experts NESSE (réseau d'experts pour les aspects sociaux de l'éducation et de la formation soutenu par la Commission) (http://www.nesse.fr-nesses-nesses_top-activites-education-and-migration).

3.2 Les enjeux stratégiques

3.2.1 L'enjeu politique majeur aujourd'hui au niveau européen est l'instauration d'une école qui favorise l'inclusion dans une société qui lui est de moins en moins propice, soit parce que le fossé se creuse entre les riches et les pauvres avec pour conséquence plus d'exclusion sociale, soit parce que, dans le cas concret de l'immigration, le durcissement généralisé des politiques migratoires s'est renforcé. Il faut accorder une attention particulière à la situation économique et sociale des personnes originaires de l'immigration car les possibilités d'éducation sont également dans une large mesure déterminées par des situations de désavantage social.

3.2.2 L'on ne peut analyser l'enjeu énorme que représente l'intégration de millions de migrants à travers l'école sans s'interroger sur les aspects suivants: le statut juridique des citoyens étrangers, qui a une influence sur leur accès au système général d'enseignement obligatoire ⁽²⁾, les processus de régularisation des «sans-papiers», les barrières imposées au regroupement familial et les critères régissant l'octroi des visas qui en arrivent à porter atteinte aux droits fondamentaux de l'individu (obligation de se soumettre à un test ADN pour prouver la parenté, par exemple), entre autres mesures.

3.2.3 Ces questions globales ne peuvent être mises de côté au moment où sont prises des décisions politiques ou éducatives qui concernent des millions d'enfants et de jeunes issus de l'immigration. L'école ne naît pas et ne se développe pas déconnectée de la matrice sociale dans laquelle elle s'insère. Elle est le reflet de cette société, tout en pouvant contribuer de manière décisive à la faire évoluer.

3.2.4 Concrètement, des réformes de l'éducation qui envisagent l'éducation comme un problème économique au même titre que les autres, transposant à l'école le langage commercial (les enfants et les parents étant considérés comme «consommateurs/usagers» et les professeurs comme des «prestataires de services») et faisant la promotion d'une évaluation basée exclusivement sur le rendement individuel des élèves, ne contribuent en rien à une intégration réussie. Il faut revenir à une définition de l'éducation plutôt comme un droit de l'homme fondamental pour tous les enfants et les jeunes.

3.2.5 Compte tenu du fait que l'éducation continue d'être une compétence nationale, un défi majeur se posera à savoir la possibilité, pour l'Union européenne, de pouvoir coordonner dans la pratique les politiques nécessaires pour parvenir au meilleur niveau d'intégration possible. Le paradoxe entre, d'une part, la reconnaissance des répercussions au niveau communautaire du phénomène migratoire et, d'autre part, la poursuite ou non du développement des politiques au niveau national ne pourra être résolu que lorsqu'il y aura une volonté politique d'aller plus loin dans la coordination de ces mêmes politiques.

⁽²⁾ En Allemagne, le statut juridique de «citoyens étrangers» conduit fréquemment à l'exemption de l'obligation générale de scolarisation. Cependant, conformément à l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, «Toute personne a droit à l'éducation (...). Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire».

3.2.6 Le défi pour l'Union européenne consiste par conséquent à reconnaître que les difficultés de gestion de phénomènes migratoires massifs pourront difficilement être surmontées État par État et qu'il faudra se doter des instruments politiques nécessaires pour pouvoir faire face à une présence d'étudiants extracommunautaires de plus en plus nombreux dans le système éducatif.

3.2.7 La situation de désavantage dans laquelle se trouvent les personnes issues de l'immigration se reflète au niveau de l'éducation des adultes. En effet, ces personnes participent moins à des actions de formation continue et les cours qui leur sont proposés sont essentiellement axés sur l'acquisition de compétences linguistiques. Les établissements d'enseignement consacrés à l'éducation des adultes devront veiller à s'ouvrir davantage à toute la population cible. Les personnes issues de l'immigration devront être prises en considération dans tout l'éventail de l'offre. Il importera en ce sens d'élargir l'éducation des adultes à des domaines tels que la culture, la politique, le fondement d'une famille mais également la santé, les compétences sociales, etc.

3.2.8 L'autre enjeu politique déterminant pour toute décision est lié aux conséquences de la crise économique actuelle. L'augmentation du chômage, les difficultés auxquelles sont confrontés les systèmes de sécurité sociale et qui, dans certains pays, compromettent les modèles même de protection sociale, peuvent faire émerger des phénomènes de racisme et de xénophobie qui sont totalement contraires aux valeurs de l'Europe démocratique. L'école aussi bien que la communauté dans laquelle elle s'insère doivent être attentives à ces phénomènes, non seulement pour les prévenir mais également pour agir si et quand cela est nécessaire.

3.3 Les mesures stratégiques

3.3.1 Les États membres ont la responsabilité première et fondamentale de s'engager effectivement dans l'intégration de leurs migrants. Dans le cas des enfants et des jeunes cela suppose non seulement d'assurer l'accès de tous au système éducatif, en garantissant l'exclusion de toute forme de sélection pour des raisons liées au statut social, mais également d'œuvrer pour que la réussite scolaire soit considérée comme un droit des élèves issus de l'immigration.

3.3.2 Pour y parvenir, la réponse au niveau éducatif doit reposer:

- sur une école de qualité et un accès universel et gratuit à celle-ci;
- sur une politique qui soit respectueuse des différences ethniques, socioculturelles, économiques et de genre, entre autres, et soit à même de tirer parti des potentialités existantes;
- sur le respect des caractéristiques de chaque communauté immigrée, qui doivent être prises en considération dans l'élaboration des programmes, en vue d'une ouverture interculturelle des établissements d'enseignement;
- sur un corps enseignant compétent pour répondre aux besoins des élèves non nationaux, disposant des soutiens et de la formation continue indispensables pour poursuivre les objectifs définis en matière d'éducation et qui puisse compter sur l'aide d'un personnel auxiliaire connaissant les langues et les cultures des communautés présentes dans l'école. Dans cette perspective, il serait utile de renforcer la présence d'équipes pluridisciplinaires dans les écoles (en incluant par exemple un vaste programme d'action sociale en milieu scolaire);
- sur un accès amélioré à la Cybertoile ou (world wide web) en tant qu'outil d'aide à l'éducation des enfants immigrés, dès lors qu'il s'agit d'un instrument essentiel pour la réussite des études dans l'UE. À cette fin, l'on pourrait proposer de créer des clubs de jeunes et des centres communautaires équipés avec Internet, de constituer des partenariats avec les bibliothèques locales soutenues par les municipalités ou avec des entreprises disposées à fournir un équipement informatique ancien, etc.;
- sur une éducation «durable»: la promotion de la langue ne peut se limiter aux premières années de la vie et à l'apprentissage préscolaire. Elle doit être poursuivie en continu dans le cadre de l'école et ne pas être circonscrite à la langue du pays d'accueil. L'acquisition d'un langage technique et professionnel requiert l'intervention d'une série de disciplines et une formation appropriée des enseignants dans toutes les spécialités. Parallèlement à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, il faudra également veiller à offrir des cours de langues parlées par les familles des élèves. La préservation et la promotion du multilinguisme devrait faire partie de l'offre pédagogique de base de chaque école;
- sur la promotion de programmes de «mentor/camarade» dans le cadre duquel les étudiants sont invités à s'associer à des collègues plus anciens et plus expérimentés;
- sur la création d'une plate-forme de dialogue entre les enfants issus de l'immigration et ceux qui sont originaires du pays d'accueil, qui pourrait contribuer à mettre fin aux préjugés et à renforcer l'intégration;
- sur la participation des parents d'enfants issus de l'immigration: ils ont un rôle particulier à jouer et doivent par conséquent mieux connaître le système scolaire et les possibilités de formation professionnelle et être appelés à se prononcer;
- sur une offre de cours pour adultes de qualité pour les immigrés, qu'ils soient parents ou non, pour les raisons ci-dessus évoquées ⁽¹⁾;

(1) Voir paragraphe 3.2.7 ci-dessus.

— sur la promotion des compétences «interculturelles», ce qui comprend l'attribution de bourses d'études et l'octroi d'une aide financière en vue de compenser les désavantages en termes d'éducation (mesures non limitées aux enfants issus de l'immigration).

3.3.3 Au-delà des réponses à caractère global, qui doivent tenir compte des caractéristiques de la population immigrée et englober des aspects tels que l'accès au système de santé et au marché du travail ainsi qu'à un logement digne, il y a lieu de souligner la nécessité d'apporter des réponses sectorielles en matière d'éducation telles que la révision des matériels scolaires afin qu'il ne soit pas donné des immigrés une image négative, l'existence d'activités extrascolaires d'intégration, l'accès au système éducatif depuis la plus tendre enfance, les ressources nécessaires pour la formation initiale et continue des enseignants ainsi que pour l'engagement de personnel auxiliaire qualifié et dans la mesure du possible originaire des pays dont est issue la population scolaire, etc.

3.3.4 La participation de la société civile est non seulement souhaitable mais constitue également un indicateur sur la qualité de la démocratie sociale et éducative, de même qu'elle est un facteur important pour l'intégration des migrants. Les associations de parents d'élèves et les acteurs sociaux liés à l'éducation peuvent apporter leur contribution à l'édification d'une société et d'une citoyenneté qui favorisent l'inclusion, sont respectueuses des différences et conscientes de l'importance d'une forte cohésion sociale.

La politique adoptée dans différents pays qui consiste à accorder le droit de vote aux immigrés en situation régulière pour les élections municipales doit être soutenue et encouragée, dans la mesure où elle constitue une reconnaissance de l'intégration des immigrants dans la communauté d'accueil et renforce le sentiment d'appartenance à celle-ci.

3.4 Le rôle de l'Union européenne

3.4.1 Dans le cadre du processus d'adoption et d'application du nouveau traité de Lisbonne, l'Union européenne devrait faire en sorte que les États membres continuent à garantir une politique d'intégration de la population immigrée, en particulier le droit à l'éducation, à l'enseignement de la langue maternelle et à la participation des parents d'élèves immigrés afin d'améliorer leurs capacités et de soutenir leurs enfants dans les décisions et les processus éducatifs.

3.4.2 L'Union européenne pourrait encourager le recours des États membres à la Méthode ouverte de coordination et, dans ce cadre, la réalisation d'études comparatives et de programmes de recherche qui aideraient à recueillir et à diffuser les bonnes pratiques en la matière et à soutenir les initiatives innovantes qui attireraient l'attention sur des questions émergentes au plan

européen lesquelles sont parfois plus difficiles à détecter à l'échelon exclusivement national. Dans les paragraphes suivants, certaines propositions concrètes allant dans ce sens sont avancées.

3.4.3 La définition d'indicateurs et de modèles de référence, dans l'objectif de concentrer les efforts sur l'élimination non seulement de l'échec scolaire mais également des difficultés objectives que l'élève issu de l'immigration peut rencontrer dans le contexte spécifique dans lequel il se trouve, peut être une mesure stratégique particulièrement pertinente. Pour éviter l'abandon scolaire ou le décrochage scolaire, il faut avant tout prévoir des programmes permettant la concrétisation des offres d'action sociale en milieu scolaire.

3.4.4 Parmi les critères de référence à utiliser dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination, sont par exemple suggérés les suivants: le statut socio-économique des personnes originaires ou non de l'immigration; l'achèvement des études (scolarité obligatoire); la proportion d'enseignants issus de l'immigration; les compétences interculturelles du corps enseignant; la perméabilité sociale du système scolaire; la promotion du multilinguisme dans le système éducatif public; l'ouverture du système éducatif à tous les enfants et les jeunes, etc.

3.4.5 Par ailleurs, il est très important d'associer directement le Parlement européen à la définition, au suivi et à l'évaluation des propositions et des actions visant à garantir que l'exclusion ou la marginalisation ne sont pas admises dans l'espace européen.

3.5 Le futur de la directive 77/486/CEE

3.5.1 La directive 77/486/CEE a été un pas important, force est de le reconnaître, pour garantir l'inscription à l'ordre du jour politique du droit à l'éducation pour tous les enfants issus de l'immigration. Il n'en est pas moins vrai qu'elle ne portait que sur les enfants de citoyens européens et fondait l'intégration exclusivement sur l'utilisation de la langue. En outre, elle a été inégalement mise en œuvre et trente ans après son entrée en vigueur, elle n'a pas encore été totalement transposée dans les législations des États membres actuels de l'Union.

3.5.2 La directive 77/489 est historiquement et politiquement datée et n'est pas à la hauteur des besoins d'intégration actuels, raison pour laquelle elle doit faire l'objet d'importantes modifications compte tenu de l'évolution du phénomène migratoire lui-même. Si la question de l'apprentissage des langues mérite bien toujours le plein engagement de l'Union et des États membres, le CESE est d'avis qu'une directive en la matière doit aller beaucoup plus loin et englober d'autres dimensions si l'on veut en faire un instrument d'intégration sociale, économique et politique des immigrés et de leurs enfants.

3.5.3 La future directive doit prendre en considération le fait que la complexité de l'intégration des immigrés dans les communautés d'accueil est bien plus grande que l'intégration de leurs enfants dans le système éducatif et que cette dernière joue un rôle clé pour la réussite de la première.

3.5.4 En conséquence, la future directive ne doit pas considérer uniquement la problématique de la langue (qui demeure une question centrale), mais aborder également l'intégration des enfants et des jeunes dans le système éducatif d'une manière plus globale et cohérente.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à une action européenne dans le domaine des maladies rares»

COM(2008) 726 final — 2008/0218 (CNS)

(2009/C 218/18)

Le 28 novembre 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de recommandation du Conseil relative à une action européenne dans le domaine des maladies rares»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 février 2009.... (rapporteuse: M^{me} CSER).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour, 4 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite du projet de recommandation du Conseil et approuve l'action européenne coordonnée qui est menée dans le domaine des maladies rares et qui identifie, définit et classe ces maladies.

1.2 Le CESE soutient la désignation de centres nationaux et régionaux d'expertise chargés des maladies rares ainsi que l'incitation et la promotion de leur participation aux réseaux de référence européens.

1.3 Le CESE approuve le soutien témoigné aux recherches coordonnées actuellement menées dans le domaine des maladies rares ainsi que la promotion dont elles bénéficient, le CESE approuve également la promotion des projets de coordination visant à utiliser de manière optimale les modestes ressources disponibles, ainsi que l'intensification de la coopération internationale.

1.4 S'agissant de la mise en commun au niveau européen de l'expertise dans le domaine des maladies rares, le CESE recommande que les droits de propriété intellectuelle soient également dûment pris en compte et que l'on propose des garanties appropriées.

1.5 Le CESE approuve l'élaboration de plans nationaux, mais estime que 2011 est une date trop proche pour préparer ces plans avec la précision qui s'impose.

1.6 Le CESE se félicite de l'identification des centres nationaux et régionaux d'ici 2011, sachant toutefois que cela dépend de l'élaboration adéquate des plans nationaux.

1.7 Le CESE recommande la mise en place de flux de coordination et d'information au niveau européen, ainsi que l'élaboration d'une terminologie technique commune et informatisée; il

recommande également que soit préparé un traité pratique de dialogue entre les différentes cultures professionnelles, qui reprendrait les particularités du secteur.

1.8 Le CESE recommande le développement d'un système spécial de communication et de signalisation, l'objectif étant de faire fonctionner un réseau de référence et un «service mobile», de manière à ce que chaque personne concernée ait accès à l'information appropriée.

1.9 Le CESE approuve le fait que l'on confère également un rôle aux recherches en sciences sociales lorsqu'il s'agit d'identifier les besoins qui se font sentir dans le domaine des maladies rares.

1.10 Le CESE recommande que l'ensemble des États membres établissent leurs propres centres pour les maladies rares, centres qui pourraient avoir un rôle de coordination entre, d'une part, les instituts de recherche et de soins, les services de santé et, de l'autre, les pouvoirs publics.

1.11 Le CESE recommande que les centres des États membres pour les maladies rares assument des tâches relatives à la collecte de données, à l'accréditation et à la méthodologie, ainsi qu'à la coordination.

1.12 Le CESE recommande que les stratégies nationales relatives aux maladies rares deviennent partie intégrante des programmes nationaux de santé publique et de développement de la santé.

1.13 Le CESE recommande qu'au lieu de financer des projets, on développe un financement à long terme, dans l'intérêt d'une utilisation efficace et plus rentable des ressources et de l'exercice effectif des droits des patients.

1.14 Le CESE recommande d'examiner la participation des associations de patients, des organisations professionnelles, des organisations de la société civile et des partenaires sociaux, d'analyser et d'évaluer le caractère utilisable des centres de référence existants dans d'autres États membres, tout en tenant compte des intérêts et des droits des patients.

1.15 Le CESE recommande d'analyser plus en profondeur la mobilité des experts en matière de santé tout en associant les organisations professionnelles, les organisations de la société civile et les partenaires sociaux, l'objectif étant de pouvoir offrir les garanties qui conviennent.

1.16 Afin de réduire les inégalités en matière de santé, le CESE recommande d'examiner les conditions permettant une utilisation proportionnelle des ressources, étant donné que la recommandation vise l'accès aux soins pour tous les patients atteints de maladies graves.

1.17 Le CESE soutient la création du comité consultatif de l'Union européenne sur les maladies rares (CCUEMR) et recommande qu'en plus des représentants des États membres, des acteurs industriels des organisations de patients et des experts, on associe également les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile car, sans eux, aucune stratégie nationale ne saurait être élaborée, alors qu'il s'agit de l'une des conditions de la mise en œuvre de la recommandation.

1.18 Le CESE recommande que le mouvement de la journée européenne des maladies rares soit soutenu par la politique internationale en matière de santé, et ce sous la forme d'une journée mondiale des maladies rares.

1.19 Le CESE approuve l'élaboration d'un rapport relatif à la mise en œuvre de la recommandation 5 ans après son adoption, sachant toutefois qu'il convient de garantir que les corrections nécessaires seront effectuées au cours de la mise en œuvre, en tenant compte des droits des patients; le CESE souhaite participer à l'évaluation continue de cette mise en œuvre.

2. Observations générales

2.1 Contexte

2.1.1 Les maladies rares – y compris les maladies génétiques – font l'objet d'un programme d'action communautaire couvrant la période du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2003 [décision n° 1295/1999/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 1999, portant adoption d'un programme d'action communautaire relatif aux maladies rares, dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique (1999-2003)], selon lequel une maladie rare est une maladie dont la prévalence ne dépasse pas cinq cas sur dix mille personnes dans l'Union. C'est sur cette même définition que repose le règlement (CE) n° 141/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 1999, concernant les médicaments orphelins.

2.1.2 En raison de leur faible prévalence et de leur spécificité, les maladies rares nécessitent une approche globale – reposant sur des efforts combinés particuliers – afin d'empêcher une morbidité importante ou une mortalité précoce évitable et d'améliorer la qualité de vie et le potentiel socioéconomique des personnes concernées.

2.1.3 Le groupe de travail sur les réseaux de référence pour les maladies rares, créé par la Commission européenne, a pour mission de définir les principes de base, les traitements, et les critères auxquels devraient répondre les centres de référence européens. Ces questions sont également couvertes par les 6^e et 7^e programmes-cadres européens pour la recherche et le développement.

2.1.4 L'Organisation mondiale de la santé (OMS) prépare pour 2014 la 11^e version de la classification internationale des maladies, qui reprend également les maladies rares. L'OMS a invité la task-force de l'Union européenne sur les maladies rares à contribuer, en tant que groupe consultatif, à la codification et à la classification de ces maladies.

2.1.5 L'application d'une identification commune des maladies rares par l'ensemble des États membres renforcerait sensiblement la contribution de l'Union européenne dans le cadre de la coopération entre l'UE et l'OMS, et permettrait à l'UE de jouer un rôle plus important, à l'extérieur de ses frontières, dans la résolution des problèmes de santé mondiaux.

2.1.6 La garantie, pour les patients atteints de maladies rares, de pouvoir accéder à un diagnostic, un traitement et des informations de bonne qualité compte parmi les grandes priorités de la stratégie européenne en matière de santé, adoptée en 2007.

3. Observations particulières

3.1 Définition et prévalence des maladies rares

3.1.1 Les maladies rares nécessitent une approche globale, reposant sur des efforts combinés particuliers visant à empêcher une mortalité importante ou des décès précoces évitables, et à améliorer la qualité de vie et le potentiel socioéconomique des personnes concernées.

3.1.2 Les données relatives à la prévalence de ces maladies indiquent qu'il existe entre 5 000 et 8 000 maladies rares différentes qui touchent quelque 6 % de la population totale de l'UE, ce qui signifie que 27 à 36 millions de citoyens souffrent ou souffriront d'une maladie rare au cours de leur vie.

3.1.3 La plupart des maladies rares sont très rares et ne touchent qu'une personne pour 100 000 ou moins. Les patients souffrant de maladies très rares, ainsi que leur famille, sont particulièrement isolés et vulnérables.

3.1.4 Ces maladies présentent également une grande diversité quant à l'âge auquel les premiers symptômes apparaissent: la moitié des maladies rares apparaissent à la naissance ou pendant l'enfance, tandis que l'autre moitié apparaît à l'âge adulte. La plupart des maladies rares sont des maladies génétiques, mais elles peuvent également être liées à une exposition à des agents environnementaux pendant la grossesse ou plus tard, souvent en association avec une prédisposition génétique. Certaines sont des formes ou des complications rares de maladies courantes.

3.2 Absence de reconnaissance et de visibilité des maladies rares

3.2.1 Les maladies rares se différencient aussi fortement par leur degré de gravité et d'expression. L'espérance de vie des patients atteints de maladies rares est significativement réduite. Certaines de ces maladies sont complexes, dégénératives et entraînent des lésions chroniques, tandis que d'autres sont compatibles avec un mode de vie normal – dans la mesure où elles sont diagnostiquées à temps et si elles sont prises en charge et traitées d'une manière appropriée. Plusieurs handicaps coexistent souvent, ce qui entraîne de nombreuses conséquences fonctionnelles. Ces handicaps renforcent le sentiment d'isolement, pourraient constituer une source de discrimination et réduire toute possibilité éducative, professionnelle et sociale.

3.3 Absence de politiques concernant les maladies rares dans les États membres

3.3.1 Les maladies rares contribuent largement à la morbidité et à la mortalité, mais elles sont absentes des systèmes d'information sur les soins de santé, en raison de l'inexistence de systèmes de codification et de classification appropriés. L'absence de politiques de santé spécifiques pour ces maladies et le manque d'expertise se traduisent par des retards de diagnostic et des difficultés à accéder aux soins. Des différences importantes existent entre les États membres en ce qui concerne le dépistage de ces maladies, ainsi que le traitement et la réadaptation des patients. Les citoyens des différents États membres et/ou des différentes régions d'un même État ne bénéficient pas d'un accès égal aux soins spécialisés et aux médicaments orphelins.

3.3.2 Les ressources allouées à la recherche, au dépistage et au traitement des maladies rares diffèrent sensiblement d'un État membre à l'autre, et la déconcentration des moyens entraîne une efficacité réduite, ce qui implique des soins tardifs, voire une absence totale de traitement, pour de nombreux patients.

3.3.3 Le dépistage et le traitement des maladies nécessitent une préparation particulière; en raison du manque de ressources, les divergences sont importantes, et de nombreux patients souffrent des conséquences d'un diagnostic erroné, voire incomplet.

3.3.4 Les spécificités des maladies rares – le nombre restreint de patients et l'insuffisance des connaissances et des compétences en la matière – requièrent une coopération internationale,

porteuse de valeur ajoutée. Il n'existe probablement pas d'autre domaine de santé publique où la collaboration entre les 27 approches nationales pourrait être aussi efficace et utile que dans celui des maladies rares. Ce fait est reconnu par les décideurs politiques tant nationaux qu'europeens, ainsi que par toutes les parties concernées. La mise en commun des moyens limités disponibles permettrait d'atteindre de meilleurs résultats. Les pratiques en matière de collectes de données – type de collecte et calendrier – ainsi que d'obligation de notification diffèrent selon les États membres. L'obligation de notification peut être applicable à l'ensemble de la population, ou seule une collecte sporadique de données peut être prévue. La mise en place de données et d'informations uniformes revêt une importance capitale pour l'élaboration et l'application de politiques de santé à la fois préventives et plus rentables, ainsi que pour la recherche au niveau des États membres et de l'UE. L'accès des personnes concernées aux données et informations appropriées est tout aussi essentiel.

3.3.5 Il importe particulièrement d'améliorer la qualité de vie des patients souffrant d'une maladie grave et de leur famille, et de veiller à leur intégration dans la société et le monde professionnel; leur vie est en effet une lutte permanente avec la différence et les épreuves physiques et morales.

3.3.6 Il existe dans les États membres de l'Union européenne de nombreuses organisations non gouvernementales ou initiatives de la société civile œuvrant pour l'information des patients atteints d'une maladie rare, la diffusion des connaissances scientifiques et cliniques existantes, l'amélioration de l'accès à des traitements médicaux et des médicaments abordables et appropriés, en d'autres termes pour l'intégration socioéconomique de ces malades. Ces initiatives de la société civile souffrent du manque de ressources et ne bénéficient pas d'un soutien coordonné et harmonisé des gouvernements, ni d'un réseau coordonné, ce qui nuit constamment aux droits des patients. Aucune coopération systématique n'a été mise en place entre les patients, leur famille, les organisations de la société civile, les spécialistes et les partenaires sociaux. L'on constate de graves déséquilibres ainsi qu'un cumul de difficultés en matière de soins et d'accès à ces derniers.

3.3.7 Le dépistage et le traitement des maladies rares sont extrêmement coûteux. Dans les cas de recours aux nouvelles technologies et de traitement de maladies rares nécessitant des dépenses spécifiques importantes, il est indispensable que chaque État membre définisse et applique le seuil le plus élevé.

3.3.8 La Commission européenne a publié en 2008 une communication portant sur les maladies rares et a procédé, dans le cadre de son élaboration, à une vaste consultation publique qui s'est clôturée en février de la même année.

3.3.9 Les contributions recueillies dans le cadre de cette consultation ont confirmé la nécessité de prendre des mesures au niveau communautaire. La proposition de recommandation du Conseil s'axe principalement sur trois domaines:

- l'identification et la codification des maladies rares ainsi que la mise au point d'un système européen de codification et de classification des maladies rares contribuant à la reconnaissance de chaque maladie. Dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle version, la Commission collabore avec l'OMS car, à l'échelle du monde, c'est dans l'Union européenne que les différents types de maladies rares ont le plus de chances d'être identifiées;
- la définition de principes fondamentaux et de lignes directrices dans ce domaine en vue de l'élaboration de plans d'action nationaux; encourager et soutenir les États membres dans la conception de politiques de santé nationales traitant des maladies rares et visant à garantir aux personnes atteintes un accès équitable à la prévention, au dépistage, au traitement et à la convalescence et, d'une manière générale, l'accessibilité de ces services;
- selon les termes de la recommandation du Conseil sur laquelle porte le projet de communication:
 - les États membres doivent élaborer leurs plans nationaux relatifs aux maladies rares,
 - ils devraient également mettre en place les mécanismes nécessaires à la définition des maladies rares, à leur codification et à leur classification,
 - il convient d'encourager la recherche sur les maladies rares, y compris par la collaboration transfrontalière, et d'exploiter au maximum le potentiel de coopération de l'Union européenne en matière de recherche,
 - les centres d'expertise doivent être identifiés et leur participation aux réseaux de référence européens encouragée,
 - il importe de constituer dans les États membres des données synthétiques sur les maladies rares établies par des experts,
 - des mesures visant à garantir la participation des malades et des organisations les représentants doivent être mises en œuvre,
 - il y a lieu de renforcer la coopération dans tous les domaines où l'action au niveau communautaire est susceptible d'apporter une valeur ajoutée aux efforts visant à garantir l'élaboration de grandes orientations politiques communes et la reconnaissance mutuelle de celles-ci à l'échelle de l'Europe. Il pourra s'agir de mesures spécifiques dans les domaines de la recherche, des centres de référence, de l'accès à l'information, de mesures incitatives pour le développement de médicaments orphelins, d'actions de dépistage, etc., autant d'éléments constitutifs d'une stratégie minimale commune visant les maladies rares (par exemple des programmes pilotes, de la recherche et du développe-

ment, le suivi de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 141/2000 concernant les médicaments orphelins).

3.3.10 La communication vise à favoriser l'élaboration d'une stratégie européenne commune globale en faveur d'une reconnaissance, d'une prévention, d'un dépistage et d'un traitement efficaces des maladies rares et d'une recherche fructueuse dans ce domaine. Elle a également pour objectif de renforcer la coopération entre les États membres et de soutenir les activités des réseaux d'information européens et des associations de malades. Lors de la définition et de la mise en œuvre de chaque politique ou activité communautaire, il convient de garantir un haut degré de protection de la santé humaine. L'ensemble de ces efforts contribueront à réaliser l'objectif général d'amélioration de la situation sanitaire et d'augmentation du nombre d'années de vie en bonne santé, indicateur clé de la stratégie de Lisbonne. Pour ce faire, il conviendra toutefois de renforcer la cohérence entre les divers programmes et initiatives communautaires comme les programmes de santé publique de l'UE, les programmes-cadres pour la recherche et le développement, la stratégie relative aux médicaments orphelins, la directive sur les soins de santé transfrontaliers et d'autres activités existantes ou à venir de l'Union ou de ses États membres.

3.3.11 Le projet de recommandation du Conseil estime nécessaire que les États membres élaborent d'ici la fin de l'année 2011 des stratégies nationales globales et intégrées dans le domaine des maladies rares et qu'ils associent les malades et leurs organisations représentatives à chaque étape des processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions. Leurs activités doivent être encouragées et soutenues de manière active, notamment financièrement.

3.3.12 Si le CESE appuie l'élaboration de stratégies nationales globales et intégrées, il juge cependant nécessaire d'envisager une modification du calendrier si nous voulons que la stratégie globale prenne en compte les intérêts des patients. À cette fin, il conviendrait de créer au niveau des États membres des centres spécialisés dans les maladies rares, assumant des tâches de méthodologie, de collecte des données, d'accréditation et de coordination.

3.3.13 Le flux d'information au niveau de l'Union européenne, la recherche et l'établissement et la désignation des centres de référence requièrent de définir et d'adopter une terminologie technique et des protocoles diagnostiques et thérapeutiques communs et uniques. Leur reconnaissance ne serait pas seulement dans l'intérêt des patients, mais aussi dans celui des professionnels de la santé et des prestataires de services dans ce secteur. Pour cette raison, il serait utile de préparer un abrégé sectoriel, un traité pratique de dialogue entre les différentes cultures professionnelles sur le thème des maladies rares, de leur dépistage et de leur traitement.

3.3.14 Le développement du réseau de référence européen, son identification et la mise à disposition d'un «service mobile» nécessitent des efforts de communication spécifiques et la mise en place d'un système de signalisation afin que chaque personne ait vraiment accès à l'information.

3.3.15 Étant donné que la mise en place de cette nouvelle forme de structures de recherche et de services donnera probablement lieu à des créations intellectuelles, il est essentiel de prendre les mesures nécessaires en matière de protection juridique dans ce domaine.

3.3.16 Le CESE salue l'organisation de la première journée européenne des maladies rares le 29 février 2008 et soutient l'initiative visant à instaurer une journée mondiale des maladies rares. Cette initiative permettrait d'initier un mouvement international qui contribuerait considérablement à améliorer l'efficacité des recherches et des traitements. Il est absolument essentiel aux yeux du CESE de garantir une communication adéquate, de promouvoir le dialogue interculturel et notamment de supprimer les barrières linguistiques et de remédier aux conditions techniques insuffisantes afin que les intéressés (les patients, leurs proches, les prestataires de services de santé, les organisations de la société civile et les partenaires sociaux) puissent accéder à une information suffisante et correcte.

3.3.17 Dans plusieurs avis antérieurs, le Comité a attiré l'attention sur le rôle essentiel de la société civile et des partenaires sociaux dans la préservation des valeurs communes et dans leur mise en œuvre afin de dégager une réelle valeur ajoutée. Pour cette raison, il estime important que les acteurs de la société civile organisée et les partenaires sociaux puissent jouer un rôle adéquat dans la réalisation des objectifs de la communication relative aux maladies rares. Étant donné que ce sont la société et les partenaires sociaux qui produisent les ressources nécessaires en matière de santé, ils devraient pouvoir jouer un rôle stratégique dans leur répartition.

Bruxelles, le 25 février 2009.

3.3.18 Afin de réduire les inégalités en matière de santé, le CESE recommande d'examiner la possibilité d'une utilisation harmonieuse des ressources – à cause des dépenses extraordinaires –, étant donné que la recommandation vise l'accès aux soins pour les patients atteints de toutes les maladies graves. D'un État membre à l'autre, les ressources disponibles sont variables et il existe des écarts très importants entre le nombre des personnes qui devraient pouvoir bénéficier d'un traitement et celles qui en bénéficient réellement.

3.3.19 Le CESE soutient l'organisation de recherches coordonnées et l'établissement et la désignation de centres de référence car cela peut constituer une occasion exceptionnelle pour l'Union européenne de contribuer à résoudre les problèmes que connaît le monde en matière de santé. Cette possibilité s'inscrit dans la ligne de l'objectif formulé dans le livre blanc intitulé «Ensemble pour la santé: une approche stratégique pour l'UE 2008-2013», à savoir que l'UE joue un rôle international plus efficace.

3.3.20 La création du comité consultatif de l'Union européenne sur les maladies rares (CCUEMR) représente un pas en avant important sur la voie de la réalisation des objectifs. Outre les représentants des États membres, les experts, les organisations représentatives des patients et les acteurs industriels, le CESE recommande que les représentants de la société civile et les partenaires sociaux soient également associés de manière permanente aux travaux du comité consultatif. En effet, sans leur collaboration, il ne sera pas possible d'élaborer la stratégie nationale qui constitue l'une des conditions de la mise en œuvre de la recommandation.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée»

COM(2008) 428 final — 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

Le 28 août 2008, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil de l'Union européenne a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée»

La section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 février 2009 (rapporteur: M. SANTILLÁN CABEZA).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a approuvé l'avis suivant par 171 voix pour et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve les modifications techniques, indispensables pour nombre d'entre elles, que la proposition de directive à l'examen apporte à la directive 2006/112/CE. Il regrette en revanche la portée limitée de la réforme, compte tenu du manque de consensus politique.

1.2 Un aspect qu'il lui paraît nécessaire d'envisager, comme cela a déjà été dit, est l'application de la TVA aux services et matériaux qui favorisent l'économie d'énergie et le respect de l'environnement.

1.3 En ce qui concerne la TVA à taux réduit pour la prestation de services de rénovation, de réparation, de transformation, d'entretien et de nettoyage des logements, le CESE n'est pas convaincu de l'opportunité d'éliminer la référence aux logements «sociaux». Quoi qu'il en soit, compte tenu du fait que l'application de taux réduits n'est pas obligatoire, la décision en la matière appartient à chaque État membre.

1.4 La généralisation de la possibilité d'appliquer dans tous les États membres la TVA à taux réduit pour les services de restaurants et de restauration, que certains États membres désapprouvent, obéit à des critères d'égalité des conditions dès lors que les risques de distorsion de concurrence avec le régime actuel sont limités. Le CESE approuve l'exclusion des boissons alcooliques de l'application du taux réduit de TVA.

1.5 En ce qui concerne «les petits services de réparation de biens meubles corporels», la réglementation des États devra spécifier à quels types de service le taux réduit s'applique, compte tenu du caractère extensif du libellé.

1.6 Le CESE propose que les produits diététiques appropriés pour le traitement de certaines maladies soient exonérés de la TVA (v. paragraphe 4.8.6 du présent avis).

1.7 Le CESE suggère que, par une modification du critère du projet, on inclue dans l'annexe III les services de réparation et d'entretien d'automobiles, dans les termes précisés au paragraphe 4.8.5.1 du présent avis).

1.8 Le CESE approuve la possibilité d'appliquer les taux réduits aux catégories élargies des biens et des services en tenant compte des disponibilités budgétaires concrètes des États membres, de la situation économique et des intérêts du marché intérieur des États et de l'Europe.

1.9 Le CESE salue les efforts de la Commission pour progresser vers une harmonisation générale de la TVA tout en regrettant l'absence de décision de la part du Conseil de l'UE.

2. Introduction

2.1 La proposition de directive sur laquelle porte le présent avis consiste à apporter des **modifications techniques et à faire des ajouts** à la directive de 2006, ci-après dénommée «directive TVA» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 de 11.12.2006).

2.2 Il s'agit, selon la Commission, de procéder à quelques réformes urgentes pour apporter une solution aux «problèmes politiques et juridiques découlant soit d'interprétations divergentes de la directive, soit d'un manque d'égalité de traitement entre les États membres en ce qui concerne la possibilité d'appliquer des taux réduits dans les domaines où ces derniers ne menacent pas le bon fonctionnement du marché intérieur».

2.3 Le but est d'accorder davantage d'autonomie et de certitude ainsi qu'une égalité de traitement aux États membres.

2.3.1 Même si les PME, l'un des objectifs prioritaires de la stratégie de Lisbonne, ne sont pas les seules visées, cela aura des effets positifs pour celles-ci dès lors que le secteur en question compte beaucoup de PME et que la proposition apportera une certitude juridique pour l'application continue du taux réduit de TVA dans ces secteurs.

2.4 Les modifications apportées à la directive TVA sont de quatre types:

- insertion des services fournis localement et inclusion de dispositions mises à jour à caractère permanent sur les services à forte intensité de main-d'œuvre énumérés à l'annexe IV, dont le délai d'application viendra à échéance le 31 décembre 2010. En conséquence, cette annexe IV sera supprimée;
- suppression d'articles ou de paragraphes à caractère temporaire faisant référence à des situations particulières des États membres, qui ne sont plus d'actualité;
- améliorations rédactionnelles;
- changements d'ordre rédactionnel dans l'annexe III qui contient la «liste des livraisons de biens et des prestations de services pouvant faire l'objet des taux réduits visés à l'article 98».

3. La nouvelle annexe III

3.1 Modifications d'ordre rédactionnel ou ajouts dans certaines catégories.

3.1.1 Catégories 3: **produits pharmaceutiques**. Sont inclus: «les produits de protection hygiénique absorbants», qui incluent des protections hygiéniques féminines et les couches pour enfants.

3.1.2 Catégorie 4: **équipement pour les personnes handicapées**. Sont ajoutés «les appareils et le matériel électriques, électroniques ou d'autre nature». La proposition inclut maintenant également les équipements ou appareils spécialement conçus ou adaptés aux personnes handicapées (claviers braille, véhicules spécialement adaptés, par exemple).

3.1.3 Catégorie 6: **livres**. Sont également inclus les «livres audio, disques compacts, cédéroms ou d'autres supports physiques similaires». Extension aux livres audio, disques compacts, cédéroms ou autres supports physiques similaires reproduisant principalement la même information que celles contenues dans les livres imprimés.

3.1.4 Catégorie 8: **services de radiodiffusion et télévision**. Il est précisé que les prestations assujetties à la TVA sont les services en soi et non leur réception.

3.1.5 Catégorie 9: **prestations de services fournies par les écrivains, etc**. Il est précisé que cette catégorie couvre également les services «qui sont rémunérés par les droits d'auteur qui leur sont dus». Les droits d'auteur n'étant pas considérés comme des services aux fins de la TVA, mais comme la rémunération de certains services, le texte a été remanié.

3.1.6 Catégorie 16: **prestation de services funéraires de crémation**. La nouvelle rédaction entend séparer l'objet de la définition du taux réduit de la qualité du fournisseur.

3.1.7 Catégorie 18: **nettoyage des voies publiques, traitement des déchets etc**. Les incohérences sont éliminées en appliquant également le taux réduit à trois services supplémentaires qui ne sont pas couverts par la rédaction actuelle: «les prestations de services fournies dans le cadre du nettoyage des rues, de l'épuration et du recyclage des eaux usées, de l'égouttage, de l'enlèvement des ordures et du traitement des déchets, ou du recyclage des ordures et des services permettant leur réutilisation».

3.2 Élargissement des prestations mentionnées au **secteur du logement et à certains bâtiments non commerciaux**.

3.2.1 Modification de la catégorie 10 et ajout de la catégorie 10 bis afin de:

- donner une plus grande marge de manœuvre aux États membres en supprimant la référence aux logements «fournis dans le cadre de l'aide sociale»;
- ajouter les services de «rénovation, réparation et nettoyage des logements» (actuellement dans l'annexe IV) et leur entretien;
- étendre la réduction aux services de rénovation, réparation, modification, entretien et nettoyage «relatifs aux lieux de culte, patrimoine culturel et monuments historiques».

3.3 Inclusion de deux nouvelles catégories

3.3.1 Services de restaurants et de restauration

3.3.2 La catégorie 12 de l'annexe III actuelle (qui n'est pas modifiée) se réfère à:

«L'hébergement fourni dans des hôtels et établissements similaires, y compris la fourniture d'hébergement de vacances et la location d'emplacements de camping et d'emplacements pour caravanes».

3.3.3 La nouvelle catégorie (12 bis) inclut les:

«Services de restaurants et de restauration, à l'exclusion de la fourniture de boissons alcooliques».

3.3.3.1 Il existe deux raisons à cette inclusion: a) la nécessité d'assurer un traitement équitable de tous les États membres et b) ces services remplissent les mêmes critères que ceux applicables aux services fournis localement ajoutés.

3.3.4 Services fournis localement

3.3.4.1 Ces nouvelles catégories comprennent cinq rubriques:

«19) les prestations de services de jardinage ou d'aménagement paysager et l'entretien de jardins;

20) les petits services de réparation de biens meubles corporels, y compris de bicyclettes et de tricycles de tous types, à l'exclusion de tous les autres moyens de transport;

21) les services de nettoyage et d'entretien de biens meubles corporels;

22) les prestations de services de soins à domicile tels que l'aide à domicile et les soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes malades ou aux personnes handicapées;

23) les soins personnels du type de ceux fournis dans les salons de coiffure et dans les établissements d'esthétique corporelle».

3.3.4.2 En général, ces catégories incluent des services qui figurent déjà dans l'annexe IV actuelle, qui établit un régime transitoire jusqu'au 31 décembre 2010, mais également certains nouveaux services de nature similaire.

4. Observations

4.1 Le CESE s'est prononcé de manière exhaustive sur la question qui fait l'objet du présent avis dans le cadre de son analyse de la communication de 2007 sur les taux de TVA autres que le taux de TVA normal⁽¹⁾, laquelle se basait sur

l'étude présentée par Copenhague Economics, du 5 juillet 2007.

4.2 Dans son avis⁽²⁾, le CESE soulignait les aspects suivants:

— la TVA répond à des critères exclusivement fiscaux des États membres;

— l'application de taux réduits obéit à des raisons politiques et sociales;

— l'harmonisation de la TVA ne se traduit pas dans les faits, aussi est-il pertinent, selon la Commission, d'essayer de l'harmoniser pour des activités qui ont une incidence transfrontalière ou répondent à des critères déjà admis de politique communautaire;

— il faut s'assurer que toute réduction des taux de TVA répond **effectivement** à des raisons sociales;

— la simplification et la transparence facilitent la tâche des entreprises et le contrôle par les autorités;

— 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**.

4.2.1 Les observations formulées dans l'avis précité conservent toute leur actualité.

4.3 La proposition de directive ne fait qu'introduire dans le régime actuel des modifications partielles et requises pour des raisons urgentes. Il ne s'agit pas, comme l'explique la Commission, d'une révision en profondeur de la directive actuelle, le débat en la matière «ne faisant que commencer». Elle aborde cependant des questions pertinentes du point de vue social et économique, comme la TVA dans les restaurants, dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et dans les services à caractère local.

4.4 Modifications d'ordre technique

De manière générale, les modifications à caractère purement technique méritent l'approbation du CESE car elles sont nécessaires, améliorent la rédaction et clarifient des aspects controversés.

4.5 Modifications relatives au secteur du logement

⁽²⁾ Avis CESE sur la «communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les taux de TVA autres que le taux de TVA normal I», JO C 211 du 19.8.2008, p. 67.

⁽¹⁾ COM(2007) 380 final, du 5 juillet 2007.

4.5.1 Fourniture et construction de logements

4.5.1.1 L'application de manière permanente à tous les types de logement et pas seulement à ceux qui entrent dans le cadre d'une «politique sociale», comme prévu dans la catégorie 10 actuelle, élargit considérablement le champ d'application de la réduction de la TVA. Ce changement s'explique par le fait que les États membres ont une interprétation différente de l'expression «politique sociale» et par les règles en vigueur sur le lieu de taxation de ces fournitures, qui stipulent que la taxe est prélevée où la propriété est située.

4.5.1.2 L'on parvient bien ainsi à une harmonisation mais il y a lieu de se demander si cette généralisation ne va pas trop loin compte tenu de l'incidence de la réforme⁽¹⁾. L'application d'un taux réduit à tout type de logement, quel qu'en soit le prix et la finalité, remplit-elle un objectif louable au plan social et économique?

4.6 Réparation de logements et autres immeubles

4.6.1 La rénovation et la modification étaient déjà incluses dans l'annexe III pour le logement comme faisant partie intégrante de la politique sociale, et la rénovation et la réparation des logements privés ainsi que les travaux de nettoyage dans ces derniers étaient déjà inclus dans l'annexe IV. Il est justifié d'ajouter: «relatifs aux lieux de culte, patrimoine culturel et monuments historiques».

4.6.2 De plus, l'exclusion relative aux «matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni» est supprimée. Il est par conséquent proposé de généraliser la possibilité d'appliquer la réduction de taux à cette fourniture, lorsque les biens font partie du service fourni.

4.6.2.1 Les deux modifications semblent raisonnables selon le CESE.

4.7 Taux réduit de TVA dans les services de restaurants et de restauration

4.7.1 La réduction du taux de TVA dans le secteur des restaurants et de la restauration est une question sensible, débattue depuis un certain temps déjà, et qui continue de susciter l'opposition de certains États membres.

4.7.2 Selon le rapport d'impact élaboré par la Commission⁽²⁾, le secteur des bars, restaurants et services de restauration représente 6,1 % de la consommation privée⁽³⁾ et 1,9 % de

la valeur ajoutée. En outre, il représente 3,3 % de l'emploi total⁽⁴⁾. L'association d'entreprises HOTREC signale ce que ce secteur dans l'UE compte 1 600 000 établissements⁽⁵⁾.

4.7.3 Comme l'a déjà fait observer le CESE, le taux d'imposition concernant ce secteur touche un secteur éminemment local mais a une incidence sur la distribution du tourisme entre les États membres. Cela, conjugué au fait que l'application de la TVA aux restaurants est une source considérable de revenus, rend difficile l'adoption d'un critère unique au sein de l'UE, qui pour l'heure n'existe toujours pas⁽⁶⁾.

4.7.3.1 Pour le tourisme, les effets varieront probablement d'un État membre à l'autre. En outre, pour le secteur hôtelier (similaire à celui des restaurants du point de vue du marché intérieur) qui est actuellement éligible à l'application de taux réduits de TVA, la Commission n'a pas connaissance de distorsions liées au taux de TVA. De plus, les frais de restaurant ne semblent pas constituer la dépense principale dans un voyage organisé ou à forfait.

4.7.4 Le régime actuel, basé sur des dispositions transitoires de la directive 2006/112/CE, est très disparate: 11 États membres appliquent déjà des taux réduits sur la base de dérogations spécifiques⁽⁷⁾, tandis que les 16 autres ne disposent pas de cette possibilité. Aussi la proposition de modification vise-t-elle une égalisation en la matière.

4.7.5 L'exclusion des boissons alcooliques s'imposait pour maintenir la cohérence avec les dispositions qui régissent leur achat dans un établissement en vue d'une consommation ultérieure⁽⁸⁾.

4.7.6 Il convient de rappeler que quoi qu'il en soit, l'application de taux réduits n'est pas obligatoire mais une possibilité dont disposent les États membres.

4.8 Les services fournis localement⁽⁹⁾

4.8.1 Les nouvelles catégories 19 à 23 couvrent un grand nombre de services, dont certains figurent déjà dans la directive actuelle à titre transitoire de sorte qu'en l'absence d'une modification du texte, à compter du 1^{er} janvier 2011, le taux normal de TVA leur sera appliqué.

(1) Au total, le secteur de la construction représente 6,2 % de la valeur ajoutée (UE-27), tandis que la construction de logements représente la moitié, soit 3,1 %.

(2) SEC(2008) 2190, Bruxelles, 7.7.2008.

(3) EU-25 (tous les États membres excepté la Bulgarie et la Roumanie).

(4) EU-27. Si l'on ajoute les hôtels, il représente 4,4 % de l'emploi total.

(5) Hôtels, restaurants et cafés en Europe. La donnée concerne ces trois secteurs. HOTREC évalue le nombre de personnes employées à 9 000 000.

(6) Tandis que certains États membres, comme la France, sont favorables à la réduction qui existe déjà dans d'autres États, l'Allemagne, entre autres, s'y oppose.

(7) Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Chypre, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal et Slovaquie.

(8) Directive 2006/112/CE, Annexe III, Catégorie 1 se référant aux: «...denrées alimentaires (y compris les boissons, à l'exclusion, toutefois, des boissons alcooliques) ...».

(9) Les services locaux, y compris une partie importante des services à forte intensité de main d'œuvre, représentent 4,8 % de la consommation privée (UE-25, excepté Bulgarie et Roumanie) et 2,1 % de la valeur ajoutée. L'on estime qu'ils pèsent peu dans l'économie, sauf les réparations d'immeubles.

4.8.2 En règle générale, pour ce type de services, qui fournissent un emploi à un grand nombre de personnes, il n'y a pas de risque de distorsion de concurrence.

4.8.3 L'inclusion des services de jardinage, etc. semble se justifier car ils présentent les mêmes caractéristiques que les autres.

4.8.4 Réparation de «biens meubles corporels»:

a) le critère de la faible importance («petits») de ce type de service est maintenu;

b) mais, en vertu d'un changement conceptuel important, l'on opte pour une définition générique au lieu d'une mention spécifique de certains biens (tels que bicyclettes, chaussures, etc.). Les biens **meubles** sont ceux que l'on «peut transporter d'un endroit à l'autre» (selon la définition du Code civil espagnol) et le terme «**corporel**» doit être compris dans le sens de «tangible» (comme dans certains systèmes juridiques européens). La nouvelle catégorie est vaste au point qu'il faudra préciser dans les législations nationales à quels types de biens se réfère la directive, en fonction de l'acquis juridique de chaque pays. Le CESE suggère toutefois de ne pas prévoir de restrictions aux différentes classes de services.

4.8.5 Réparation et entretien d'automobiles:

— Compte tenu des importants efforts financiers réalisés par l'Union européenne et les États membres en faveur de l'industrie automobile, il apparaît nécessaire que les activités de réparation et d'entretien de véhicules soient explicitement incluses dans les services prestés au niveau local pour améliorer le pouvoir d'achat des automobilistes européens, favoriser la qualité et la sécurité du parc automobile et garantir le maintien de l'emploi dans ce secteur.

4.8.5.1 En conséquence, il est proposé d'apporter les modifications suivantes à l'annexe III du projet:

— (8) 20) Après «... tricycles de tous types», remplacer «à l'exclusion de tous les autres moyens de transport» par «et de véhicules automobiles particuliers et industriels»;

— (8) 21) Après «de biens meubles corporels», ajouter «notamment de véhicules automobiles particuliers et industriels».

4.8.6 Alimentation spécifique pour certaines maladies:

— L'alimentation diététique pour certaines maladies, notamment en cas de phénylcétonurie et de maladie cœliaque, devrait être exonérée de la TVA.

4.9 Services à forte intensité de main-d'œuvre

4.9.1 Actuellement, ces services sont déjà inclus dans les services fournis localement (section 4.8).

4.9.2 Comparé à l'ensemble de l'économie, il s'agit en général de travaux réalisés par une proportion plus grande d'hommes et de femmes peu qualifiés dans le cadre d'emplois temporaires. Leur appliquer un traitement fiscal plus favorable peut favoriser la stabilité de ce type d'emplois.

4.9.3 Concernant les effets, Copenhague Economics fournit des données sur l'augmentation estimée du PIB résultant de la réduction de la TVA pour les services fournis localement et les restaurants en raison d'un report des secteurs du «fais le toi-même» et du travail noir sur l'économie formelle.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

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 — Relever le défi de la hausse des prix du pétrole

COM(2008) 384 final

(2009/C 218/20)

Le 13 juin 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 93 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 – Relever le défi de la hausse des prix du pétrole»

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 2 février 2009 (rapporteur: M. CEDRONE).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour, 6 voix contre et 12 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen partage les inquiétudes exprimées par la Commission en ce qui concerne les effets inflationnistes immédiats et alarmants des cours du pétrole sur certains secteurs et sur les couches les plus démunies de la population. L'augmentation des prix du pétrole, en effet, agit directement sur le coût du chauffage et du transport et indirectement sur celui des produits alimentaires, qui représentent le premier poste de dépenses des ménages les plus modestes.

1.2 Ce problème exige des interventions énergiques et urgentes, mais pose également une question délicate d'ordre général. Le soutien apporté aux ménages les plus modestes doit nécessairement passer par des mesures d'aide directe aux revenus et non, par exemple, par des mesures à caractère fiscal (telles que la réduction de la fiscalité sur les produits pétroliers), qui agiraient sur les prix de marché en atténuant l'impact de la flambée des prix du pétrole.

1.3 Le CESE considère qu'il est très important que le marché soit mis en mesure de jouer son rôle, à savoir d'enregistrer la hausse du prix du pétrole et de déterminer les réactions adaptées à cette situation.

1.4 Les augmentations de prix doivent inciter tous les opérateurs à réaliser les économies nécessaires sur les matières dont le prix a augmenté, en les remplaçant par des biens moins coûteux et en opérant des combinaisons de production et de consommation qui permettent d'économiser, dès lors que cela est techniquement possible. Comme cela a été mentionné précédemment, il convient de défendre les ménages les plus modestes, mais uniquement par des mesures d'aide directe, sans entraîner

de distorsions des signaux du marché, qui doivent être laissés libres de jouer leur rôle naturel de rééquilibrage.

1.5 Comme l'affirme la Commission, des stratégies analogues doivent être mises en œuvre pour favoriser également les secteurs productifs les plus touchés par l'augmentation des prix du pétrole. Il s'agit avant tout du secteur de la pêche, mais de manière plus générale de l'ensemble des secteurs destinés à répondre aux besoins alimentaires de la population ainsi que du secteur des transports.

1.6 Dans ce cas également, les mesures qui s'avèreraient nécessaires afin d'éviter des effets trop ravageurs sur l'économie productive, doivent être mises en œuvre sous la forme d'aides directes et non de mesures fiscales (réduction de la fiscalité), lesquelles auraient pour effet de diminuer artificiellement les cours, qui doivent au contraire refléter la pénurie accrue de ressources pétrolières.

1.7 Par ailleurs, en ce qui concerne l'impact macroéconomique sur les pays en voie de développement, il conviendrait d'élaborer des plans de soutien globaux destinés avant tout aux économies les plus faibles, en prévoyant notamment des mesures financières vouées à la mise en place de politiques d'économies d'énergie. Là encore, des mesures de soutien, y compris des actions de grande ampleur, sont nécessaires, mais qui n'aient pas pour effet de fausser les signaux que les marchés doivent en tout état de cause être libres de suivre.

1.8 Le Comité estime que des réponses politiques fortes de l'Union européenne sont de mise.

1.9 En premier lieu, dans ce cas comme dans d'autres, la présence unitaire d'une organisation telle que l'Union européenne, qui représente un cinquième de la production mondiale, peut avoir un poids et un rôle de tout premier plan. Des propositions précises et formulées de manière homogène par un acteur aussi important dans le contexte mondial ne pourraient être facilement négligées. Il n'en va pas de même lorsque les initiatives européennes sont prises de manière dispersée et parfois même contradictoire.

1.10 Dans une situation comme celle que nous connaissons actuellement de possible flambée du coût d'une matière première essentielle, une proposition de consultation et de dialogue au niveau mondial réunissant tous les grands acteurs semble s'imposer comme une condition préalable à toute autre initiative. L'on pourrait envisager une conférence mondiale des pays producteurs et des pays consommateurs.

1.11 Deuxièmement, il y a lieu de tendre résolument à la réalisation d'un marché unique européen de l'énergie. L'Europe s'est construite sur la base de grands projets de marché unique: ceux du charbon et de l'acier, de l'énergie atomique, de l'agriculture; par la suite, depuis janvier 1993, celui des biens, des services et des capitaux; et enfin, à compter de 1999, l'Union monétaire a vu le jour. Le moment est venu d'ajouter une action spécifique concernant le marché de l'énergie.

1.12 Cela permettrait également d'éviter que ce secteur fondamental ne soit la proie de pressions spéculatives néfastes, qui jouent comme chacun le sait, dans des limites acceptables, un rôle essentiel de régulation des marchés, mais au-delà, introduisent des facteurs de désorganisation totale et d'insécurité absolue.

1.13 Le marché européen de l'énergie doit devenir transparent et être placé sous le contrôle des autorités compétentes, et il convient de réduire de manière conséquente la volatilité des cours. Cet objectif peut être atteint également par une action appropriée d'information et de régulation des stocks stratégiques. La régulation appropriée d'un marché aussi important que le marché européen ne manquerait pas d'avoir des effets majeurs sur l'ensemble du secteur au niveau mondial.

2. Propositions

2.1 L'UE, par conséquent, doit revenir à son esprit d'origine (traités CEEA et Euratom) et réaliser enfin un *marché intérieur de l'énergie*, une nécessité aujourd'hui plus pressante que jamais afin d'éviter des risques et des retombées sur le plan économique et social, entre autres.

2.2 L'UE doit se doter des instruments décisionnels adéquats (il convient d'«institutionnaliser» la procédure qui a été introduite récemment par la présidence française à l'occasion de la crise financière) afin de pouvoir mener sa propre politique énergétique sur le plan interne et d'intervenir d'une seule voix au sein des enceintes internationales où ces politiques sont déci-

dées, y compris celles liées au pétrole, à commencer par le prix d'approvisionnement, en faisant en sorte qu'il ne dépende plus des mouvements spéculatifs.

2.3 L'Union doit s'efforcer de rendre commune et transparente la politique des stocks de pétrole disponibles à l'heure actuelle dans chaque État, et de sécuriser également la politique d'approvisionnement.

2.4 L'Union doit appliquer des mesures communes, telles que des dispositifs fiscaux harmonisés sur les produits pétroliers, afin de limiter les dommages causés aux secteurs économiques les plus touchés et s'accorder sur des aides directes aux revenus pour les citoyens consommateurs, notamment pour les couches les plus démunies; l'on pourrait également allouer une partie du bénéfice des sociétés à ces couches sociales.

2.5 L'Union doit intervenir de manière plus résolue en vue de réglementer la concurrence dans ce secteur (actuellement, elle est pratiquement absente, étant donné que le marché de l'offre opère dans un régime d'oligopole) et évaluer la possibilité de recourir à la politique des prix administrés, tout au moins dans les périodes de crise aiguë, ou d'avoir au moins recours à des mesures destinées à réduire l'écart, souvent injustifié, entre les prix à la production et ceux à la consommation. C'est une situation face à laquelle le consommateur est souvent impuissant et démuné.

2.6 L'Union européenne doit soutenir et financer par un fonds commun la recherche et le développement de sources d'énergie alternatives, afin de réduire sa dépendance à l'égard du pétrole, notamment dans le secteur des transports, en commençant par le secteur automobile, en renforçant sensiblement les investissements dans ce domaine, par exemple en les défiscalisant ou en contraignant les entreprises pétrolières à allouer une partie de leurs bénéfices à cette fin.

2.7 L'UE doit éviter que la déflation due à la baisse brutale du prix du pétrole brut et à la récession n'entraîne des dommages économiques plus nuisibles que l'inflation, une inflation de base qui par effet d'inertie (ou à cause d'une imperfection du marché?) continue à agir même après la baisse du cours du pétrole brut et cache ainsi l'apparition d'une éventuelle déflation.

3. Introduction

3.1 La Commission a enfin pris la décision de s'attaquer au problème du renchérissement du prix du pétrole, ou plus précisément, de la fluctuation des prix du pétrole, à la lumière des événements de ces derniers mois liés à la spéculation financière et à l'effondrement des bourses. Cette augmentation des prix a déclenché la reprise des tensions inflationnistes au sein de l'UE, contre lesquelles la BCE et la Réserve fédérale sont intervenues rapidement; ces mesures correctives ont atténué les tensions inflationnistes mais ont également ralenti la croissance économique.

3.2 Ce n'est que récemment, afin de faire face à la crise financière mondiale, que les stratégies de freinage monétaire ont été revues; néanmoins, la crise financière a entraîné un climat pesant de récession qui n'a aucun lien avec le pétrole, raison pour laquelle les tensions inflationnistes causées par le pétrole se sont considérablement atténuées. Le prix de ce dernier devrait par conséquent perdre sa propension à augmenter.

3.3 L'autre conséquence majeure est le transfert du pouvoir d'achat des pays consommateurs vers les pays producteurs, phénomène qui peut être rééquilibré par une augmentation des importations de ces derniers en provenance des pays consommateurs (entre 2002 et 2007, ces importations ont augmenté en moyenne de 26 % par an, à un rythme beaucoup plus soutenu que le niveau général des importations mondiales).

3.4 Comme nous le verrons plus précisément dans le chapitre consacré au contenu essentiel de la communication, ce problème est abordé par la Commission sous divers aspects, alors que d'autres sont quasiment ignorés ou négligés (par exemple les conséquences de la spéculation, la présence de formes d'oligopole dans ce secteur qui se traduisent facilement par des «ententes» avec les conséquences qui en découlent, etc.).

3.5 Le CESE a donc besoin d'évaluer de manière franche et objective la communication, en mettant en exergue ses aspects positifs et négatifs, afin de formuler des recommandations et des propositions visant à limiter les effets inflationnistes sur les prix et les coûts de production.

3.6 Par ailleurs, il devra également souligner les carences politiques de l'UE, sa faiblesse internationale, ses désaccords concernant les causes principales de l'absence de contrôle du «marché» du pétrole et de la spéculation dont il fait l'objet.

3.7 Il faut aussi formuler une autre observation: à la lumière de l'évolution du prix du pétrole, en fort repli par rapport à juillet 2008, il conviendrait d'actualiser le titre de la communication de la Commission européenne. En tout état de cause, le contenu du présent avis tient compte des fluctuations auxquelles le cours du pétrole nous a habitués et pas uniquement des pics.

4. Contenu essentiel de la communication de la Commission

4.1 Les causes de la hausse des prix

4.1.1 La Commission estime d'une part que la **forte hausse des prix du pétrole** des derniers mois n'a d'égale que celle des années 1970, et d'autre part, que les prix à la consommation sont conformes à ceux du pétrole brut et que leur niveau actuel dépasse les pics atteints au début des années 1980.

4.1.2 La Commission considère par ailleurs **que la hausse** actuelle des prix du pétrole doit être imputée pour l'essentiel à la profonde mutation structurelle de la demande et de l'offre due à l'augmentation de la consommation (notamment en Chine et en Inde), à l'épuisement des gisements, au manque

de réactivité des compagnies d'État des pays de l'OPEP, aux faibles capacités de raffinage de certains pays, à la dépréciation du dollar, à l'augmentation de l'inflation, etc.

4.2 Les répercussions sur l'économie de l'UE

4.2.1 Au nombre des répercussions les plus importantes, il faut compter l'augmentation de l'inflation et l'impact sur les prix de l'énergie par effet d'entraînement; très souvent, y compris lorsque les prix des matières premières diminuent, les prix à la consommation ne reflètent pas cette tendance.

4.2.2 Les conséquences les plus sérieuses concernent les ménages, notamment ceux disposant de faibles revenus, même si l'acuité de ce phénomène diffère selon les pays européens, entraînant une aggravation des déséquilibres économiques et une détérioration du pouvoir d'achat et, par conséquent, une augmentation de la pauvreté.

4.2.3 Les conséquences sont également lourdes pour les entreprises et pour la croissance. En particulier, la Commission considère que les secteurs les plus touchés sont l'agriculture, les transports et la pêche. L'on peut souhaiter que cette situation entraîne un intérêt plus marqué pour la recherche et pour le développement des sources d'énergie renouvelables.

4.3 L'impact macroéconomique dans les pays en voie de développement

4.3.1 Dans les pays en voie de développement qui importent du pétrole, les conséquences des phénomènes précités seront également de plus en plus sérieuses, en raison de la hausse de l'inflation, tant pour les citoyens que pour les entreprises.

4.3.2 Dans ces pays, les effets seront encore plus importants à cause de l'impact sur les produits alimentaires, sur les finances publiques, etc., alors que dans les pays sous-développés, mais exportateurs de pétrole, l'on constate une accumulation de capitaux qui génère des défis spécifiques pour les politiques macroéconomiques, compte tenu de la gestion souvent déficiente des recettes pétrolières.

4.4 Les réponses politiques de l'UE

4.4.1 Les réponses apportées par l'UE se fondent sur l'hypothèse que ces prix demeureront élevés à moyen et à long terme, ce qui implique la nécessité de réactions adaptées comme celles préconisées dans le paquet «changements climatiques et énergies renouvelables» et celles préconisées en vue de la réalisation d'un véritable marché unique de l'énergie.

4.4.2 Dans l'immédiat, il y a lieu de consentir des efforts afin de limiter les répercussions sur les consommateurs, notamment sur les ménages les plus modestes; les suggestions préconisées vont d'un système de taxation des produits pétroliers, à la proposition d'un sommet entre pays producteurs et consommateurs, en passant par l'apport de ressources supplémentaires aux pays importateurs de pétrole.

4.4.3 En guise de réponse structurelle à **moyen terme**, l'on suggère de développer le dialogue avec les principaux pays producteurs, de surveiller la «concurrence» présente dans ce secteur, d'évaluer la transparence en matière de stocks, de revoir la législation communautaire en vigueur dans ce domaine (les stocks); l'on conseille également d'examiner les mesures fiscales en faveur des sources d'énergie à faible émission de carbone, d'utiliser pour les investissements les bénéfices des industries d'extraction, de prévoir une éventuelle taxation de ces bénéfices et enfin de favoriser le dialogue entre l'UE et les pays en voie de développement.

4.4.4 S'agissant des réponses structurelles à long terme, l'on suggère de conclure l'accord entre les États de l'UE sur les changements climatiques et les énergies renouvelables, d'améliorer l'efficacité énergétique, d'introduire des changements structurels en vue de renforcer l'efficacité du secteur des transports et de la pêche, de consentir des incitations fiscales directes ou des subventions pour encourager les économies d'énergie des ménages et enfin de diversifier beaucoup plus l'approvisionnement énergétique de l'UE.

5. Considérations et observations

5.1 La communication de la Commission a été élaborée à la suite de l'inquiétant «pic» enregistré par le prix du pétrole au début de l'été dernier. Il convient toutefois de rappeler que l'économie contemporaine nous a habitués à des changements de perspective soudains et importants, y compris à des intervalles très rapprochés.

5.2 L'économie mondiale, en effet, à la différence de ce que l'on observait il y a quelques mois, se caractérise par une perspective inquiétante de récession qui, d'après les prévisions du Fonds monétaire international (FMI), semble devoir concerner également l'ensemble des pays émergents; ces derniers, par contre (après la fin de la période que l'on a nommée l'«âge d'or» du capitalisme européen, à savoir environ les trente dernières années), ont commencé à se développer de manière nettement plus rapide et régulière que les pays développés.

5.3 Dans ce contexte, la diminution du prix du pétrole, depuis les pics atteints en juillet dernier (qui représentaient tant en valeur nominale qu'en termes réels des records absolus) jusqu'aux cours les plus bas de novembre 2008, qui hors inflation sont revenus aux niveaux d'il y a vingt-cinq ans, pourrait ne pas être seulement épisodique. La crainte qui prévaut à l'heure actuelle parmi les économistes est celle de l'apparition soudaine d'une déflation, qui bien entendu toucherait également le marché pétrolier.

5.4 Pailleurs, il y a lieu d'éviter les prévisions à long terme sur le possible épuisement des réserves disponibles dans le sous-sol. Depuis des décennies, il s'agit désormais d'une crainte récurrente; elle pourrait néanmoins être infondée. Dans un numéro récent de la célèbre revue «*The Economist*» (du 21 juin 2008), l'on faisait remarquer que les réserves connues de pétrole, au rythme actuel de production, devraient durer 42 ans (cette durée est conséquente: en effet, que pourrait-il se passer, notamment

en ce qui concerne les innovations scientifiques et technologiques, au cours des 42 prochaines années?); mais cette revue observait également que les réserves attribuées aux pays du Moyen-Orient ne varient pas depuis de nombreuses années, ce dont on peut déduire, toujours d'après le même magazine, que les nouvelles découvertes tendent à compenser le pétrole produit et brûlé ou bien que les estimations des réserves ne sont pas très précises. Il convient toutefois de souligner que ces calculs se basent sur les taux de production actuels. Le problème, cependant, ne réside pas tellement dans l'épuisement des réserves à long terme, mais concerne plutôt les perspectives de crise qui sont déterminées par les déséquilibres entre la demande et l'offre à court terme; ceux-ci sont causés notamment par d'éventuelles interruptions de la production dans les zones stratégiques.

5.5 La recherche de nouvelles réserves et de nouvelles sources est un processus continu et doit le demeurer. Les événements relatifs aux chocs pétroliers des années 1970, qui comptent parmi les plus importants du siècle dernier, sont particulièrement parlants et très significatifs dans le cadre de ce débat; ces chocs étaient dus davantage aux contractions de l'offre imposées par les pays producteurs, plutôt qu'à des phénomènes naturels du marché, ce que semblait au contraire être les déséquilibres actuels. En tout état de cause, la flambée des cours qui était intervenue à cette époque avait conduit à la recherche de nouvelles ressources, grâce à l'utilisation de procédés de production très innovants.

5.6 Une prise en compte plus attentive de l'évolution du marché et par conséquent de tout phénomène de déséquilibre entre l'offre et la demande, devrait toujours être observée.

5.7 Suite aux politiques monétaires très rigoureuses adoptées à partir du début des années 1980, et appliquées surtout par les gouvernements de Ronald Reagan aux États-Unis et par Margaret Thatcher au Royaume-Uni, en s'appuyant sur les théories de l'école monétariste de Milton Friedman à Chicago, l'on était parvenu à de fortes hausses des taux d'intérêt, qui avaient conduit les détenteurs de réserves à modifier leurs priorités et à considérer comme très pénalisante, en raison de l'important manque à gagner qu'elle représentait, la conservation dans le sous-sol des ressources pétrolières disponibles. La hausse des taux d'intérêts avait constitué au milieu des années 1980 l'une des causes majeures de la crise du cartel du pétrole.

5.8 Une analyse exhaustive devrait tenir compte non seulement des informations recueillies grâce à des connaissances géologiques ou technologiques en général, mais également des déductions que l'on peut tirer de l'analyse économique; selon cette dernière, si la pénurie de ressources et la supériorité de la demande sur l'offre entraînent une augmentation des cours, ceux-ci ont un effet rétroactif sur la disponibilité des ressources et contribuent souvent à réduire les déséquilibres. Dans ces cas, il convient de tenir compte du fait que la recherche poussée de nouvelles réserves pétrolières peut avoir des interactions avec des zones et des sites particulièrement sensibles du point de vue environnemental (par exemple le pôle Nord). Ce genre de situation doit être évitée en ayant recours à la recherche de sources alternatives.

5.9 Une autre observation, de nature méthodologique, peut être mise à profit pour la recherche des causes de la récente augmentation des cours. La connaissance la plus précise possible de la situation à laquelle on doit faire face constitue très certainement la condition préalable essentielle de toute stratégie d'intervention. Luigi Einaudi, un grand économiste italien, nous prévenait que «la connaissance est le préalable de toute prise de décision».

5.10 Le CESE considère qu'une connaissance plus poussée du fonctionnement du marché du pétrole est plus que souhaitable. Les craintes suscitées par les fortes variations des prix du pétrole se fondent sur des relevés statistiques essentiellement basés sur l'examen des prix enregistrés jour après jour sur les marchés. Par exemple, l'une des méthodologies les plus connues est celle utilisée par le FMI, lors du calcul de ce que l'on nomme le cours moyen du pétrole sur le marché au comptant (APSP *Average petroleum spot price*, qui est une moyenne non pondérée des cours du Brent, du Dubaï et du WTI (*West Texas Intermediate*), ce dernier étant le cours américain).

5.11 Il pourrait s'avérer utile de noter les cours moyens d'importation du pétrole brut que l'on peut déduire des statistiques du commerce extérieur, tout au moins pour les principaux pays importateurs. Il est très probable que la connaissance des conditions d'approvisionnement en pétrole brut serait nettement plus fiable que celle qui se fonde sur le relevé des cotations journalières du marché.

5.12 Le CESE considère qu'il est juste d'affirmer qu'une analyse précise des causes ayant entraîné la récente flambée des prix du pétrole et leur effondrement encore plus récent, doit se fonder sur une étude des tendances de fond réelles de l'économie mondiale.

5.13 Le Comité observe néanmoins que la communication ne mentionne absolument pas l'influence qu'ont très certainement exercée sur l'augmentation incontrôlée des prix du pétrole les mouvements spéculatifs très marqués, sans lesquels l'on n'aurait certainement pas pu observer le passage d'un cours de 147 dollars le baril au mois de juillet à 60 dollars environ, en octobre 2008.

5.14 Cependant, en s'appuyant sur les données structurelles de base, l'on peut constater que la consommation mondiale d'énergie a désormais durablement dépassé les 10 milliards de tonnes équivalent pétrole et que cette croissance est alimentée par une augmentation du PIB mondial. Celui-ci est sans précédent dans l'histoire, aussi bien en valeur absolue qu'en termes d'intensité relative.

5.15 Il convient néanmoins d'évaluer l'importance des perspectives de récession, suite à la crise des marchés financiers mondiaux. En tout état de cause, l'on ne peut sous-estimer le fait que sur une durée de quatre ans, de 2004 à 2007, la production mondiale s'est accrue de 5 % annuellement, et qu'elle a notamment été tirée par les économies émergentes,

en premier lieu la Chine et l'Inde, mais pas seulement: l'Afrique également s'est éveillée et croît à un rythme annuel de 6-7 %; il y a aussi lieu de considérer que la Russie est en train de reconquérir la place de géant mondial qu'elle occupait auparavant et que la scène internationale connaît de multiples autres changements.

5.16 Le PIB mondial, calculé en termes réels aux prix de 2007, est passé de 53 billions de dollars en 2003 (dollars calculés, comme nous l'estimons pertinent, en termes de parité de pouvoir d'achat ou PPA, plutôt que sur la base des taux de change du marché) à 65 billions en 2007, soit une augmentation de 12 billions de dollars; l'effet est comparable à celui obtenu en ajoutant en quatre ans à l'économie mondiale une économie comparable à celle des Etats-Unis.

5.17 Dans l'hypothèse du maintien de ce même rythme de croissance de 5 % par an (ce qui n'est pas forcément impossible), la production mondiale doublerait en quatorze ans et serait multipliée par quatre en vingt-huit ans, un laps de temps équivalent à celui d'une génération. Cette perspective peut paraître invraisemblable, mais elle démontre que nous entrons dans une phase de l'histoire économique foncièrement nouvelle.

5.18 La communication rappelle à juste titre que, comme dans toutes les époques historiques, l'énergie est le levier fondamental de la croissance économique. Par conséquent, l'un des principaux effets du développement économique très marqué auquel nous assistons est d'exercer une pression très forte sur les sources d'énergie.

5.19 Comme nous l'avons évoqué, il convient de souligner les effets de la spéculation à grande échelle sur le marché du pétrole, qui amplifie des dynamiques dont les causes profondes sont néanmoins à n'en pas douter de nature structurelle.

5.20 Afin de comprendre le phénomène de la fluctuation des prix, il y a lieu de considérer qu'à l'heure actuelle un tiers de l'énergie consommée provient du pétrole.

5.21 Si l'on examine plus attentivement les données disponibles relatives aux prix du marché du pétrole, l'on parvient à des résultats surprenants, qui ne coïncident pas avec les thèses de la communication (sources: http://inflationdata.com/inflation/inflation_Rate/Historical_Oil_Prices_Table.asp/ du *Financial Trend Forecaster*).

5.22 L'analyse de ces données permet d'observer que, depuis la fin des années 1940 jusqu'au milieu des années 1970, le prix du pétrole, exprimé en termes réels, c'est-à-dire hors inflation générale caractérisant l'évolution globale des prix, est resté en substance inchangé, dépassant de peu une moyenne de 20 dollars le baril. Ce résultat est corroboré par l'ensemble des sources pouvant être consultées en la matière.

5.23 Pendant près de trente ans (période que l'on a nommée l'«âge d'or» du capitalisme contemporain et que le grand historien Eric Hobsbawm a qualifiée de plus intense phase de développement économique jamais enregistrée à ce jour par l'humanité à un si grande échelle), l'essor de l'économie mondiale n'a pas été ralenti par la pénurie de ressources énergétiques: l'offre a de toute évidence été en mesure de répondre à une demande en très forte augmentation.

5.24 Mais comme chacun le sait, les chocs pétroliers des années 1970, le premier ayant coïncidé avec la guerre du Kippour d'octobre 1973 et le second avec la révolution khomeyniste en Iran, ont provoqué une flambée des prix qui peut être imputée, comme le soutient la Commission, à une action de contrôle de la production, menée avec succès par le cartel de l'OPEP.

5.25 D'après le CESE cependant, cette crise et la soudaine flambée des cours ont été causées également par d'autres facteurs, notamment par la période de grand désordre monétaire qui a culminé avec la déclaration de non-convertibilité du dollar d'août 1971. Ce désordre a été provoqué par le déficit excessif de la balance des paiements des États-Unis, qui a rendu impossible le maintien du système monétaire de Bretton Woods, fondé sur des taux de change stables. La crise du dollar s'est traduite par de fortes tensions inflationnistes qui ont fini par toucher dans une large mesure le marché du pétrole. Enfin, il convient de rappeler qu'au début des années 1970, la conjoncture économique mondiale était marquée par une très forte poussée de la production, qui avait entraîné une pression importante de la demande sur l'ensemble du marché des matières premières.

5.26 Plus que les similitudes, ce sont les différences avec la situation actuelle qui nous semblent primer. Le seul point commun est la très forte croissance de l'économie mondiale. Il semble par contre que l'on ne puisse pas noter de manipulations importantes du marché, hormis les mouvements spéculatifs qui recouvrent toutefois une réalité très différente de l'action menée par le cartel du pétrole de l'OPEP, ce dernier exerçant une fonction officielle lors de véritables conférences internationales.

5.27 Le CESE considère que l'actuelle accumulation de réserves en dollars, notamment en Chine et au Japon, n'a pas, elle non plus, grand chose à voir avec la prolifération de réserves similaires en devises que l'on a observée entre la fin des années 1960 et le début des années 1970. La Chine et le Japon se gardent bien de déverser de manière soudaine et irréfléchie leurs considérables réserves de dollars sur le marché.

5.28 La politique monétaire très stricte des grands pays occidentaux a conduit, notamment à partir de 1986, à l'effondrement des cours. Il est intéressant d'observer que, toujours en termes réels, la moyenne des cours sur la période de sept ans de 1993 à 1999 s'élevait à 23 dollars le baril, c'est-à-dire exactement la même moyenne que quarante années plus tôt (1953-1959), période qui faisait suite à un extraordinaire bond de l'économie mondiale et de la demande de pétrole.

5.29 Le CESE partage le point de vue de la Commission qui soutient que l'accélération de la croissance économique mondiale, bien que son épicerie ne se situe plus dans les pays développés mais dans les économies émergentes, n'en est pas pour autant moins significative. Ce développement semble avoir amorcé tendance de fond à la hausse du cours nominal et réel du pétrole, depuis une valeur modérée de 30 dollars environ le baril en 2003 (année à partir de laquelle débute la phase «forte» de la conjoncture mondiale) jusqu'à la valeur actuelle dépassant les 60 dollars, soit pratiquement le double. Il est cependant vrai que de 2003 à 2007 le dollar a perdu un quart de sa valeur par rapport à l'euro, raison pour laquelle les cours du pétrole en euro n'ont pas doublé, mais ont tout de même augmenté de moitié.

5.30 Tel est bien le cas, même si le «pic» de 147 dollars de juillet dernier est probablement le résultat d'une bulle spéculative; et si ce pic est de nature spéculative, nous devrions nous attendre dans un avenir proche, lorsque les spéculateurs recommenceront à acheter le pétrole à un prix désormais considéré comme avantageux, à un redémarrage des cours. Les acteurs de l'industrie pétrolière mondiale, dont le pouvoir d'influence devrait pour le moins être limité et devenir plus transparent, considèrent en effet aujourd'hui comme «naturel» un prix d'environ 80 dollars le baril, c'est-à-dire un niveau sensiblement plus élevé que celui des cours enregistrés au début de la phase de reprise (environ 30 dollars pendant les années 2002-2003).

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur les propositions suivantes «Proposition de règlement (CE) n° 1083/2006 sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, en ce qui concerne certaines dispositions relatives à la gestion financière»

COM(2008) 803 final — 2008/0233 (AVC)

«Proposition de règlement (CE) n° 1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional et portant sur l'éligibilité des investissements en efficacité énergétique et énergies renouvelables liées au logement»

COM(2008) 838 final — 2008/0245 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1081/2006 relatif au Fonds social européen en vue d'ajouter de nouveaux types de coûts éligibles à une contribution du FSE»

COM(2008) 813 final — 2008/0232 (COD)

(2009/C 218/21)

Les 9 et 15 décembre 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions suivantes:

«Proposition de règlement (CE) n° 1083/2006 sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, en ce qui concerne certaines dispositions relatives à la gestion financière»

«Proposition de règlement (CE) n° 1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional et portant sur l'éligibilité des investissements en efficacité énergétique et énergies renouvelables liées au logement»

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1081/2006 relatif au Fonds social européen en vue d'ajouter de nouveaux types de coûts éligibles à une contribution du FSE»

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 2 février 2009 (rapporteur: M. CEDRONE).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 164 voix pour, 2 voix contre et 14 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE prend acte des trois propositions précitées faites par la Commission dans le cadre de la crise financière actuelle et ayant pour but de stimuler l'économie réelle à cette période de ralentissement, au travers d'une adaptation et d'une simplification de certaines dispositions des fonds structurels.

1.2 Le CESE approuve ces propositions, moyennant les remarques ci-dessous.

2. Motivation

2.1 Depuis plusieurs années, le CESE tient un plaidoyer fort pour la simplification administrative de la législation communautaire et son adaptation aux besoins de la réalité sur le terrain. Dans ce contexte, le CESE accueille favorablement les

propositions formulées par la Commission qui permettront au fonds structurels de l'Union européenne de réagir de façon plus adaptée aux défis lancés par la crise financière et économique actuelle.

2.2 Le CESE rappelle que d'autres problèmes administratifs et financiers existent au niveau de la gestion des fonds structurels; il encourage la Commission à formuler des propositions pour résoudre ces problèmes liés au niveau du préfinancement des projets; les délais de paiement trop longs; la durabilité des projets proposés; et les règles de *minimis*.

2.3 Le CESE souligne la nécessité que la simplification administrative recherchée amène réellement à une libération rapide des fonds disponibles afin d'avoir un effet positif et immédiat pour la relance de l'économie réelle.

2.4 Le CESE exprime également le souhait que les fonds libérés par ces mesures puissent bénéficier dans la mesure du possible (en priorité) aux PME (par exemple des PME dans la construction pour ce qui est de la proposition concernant l'efficacité énergétique des logements), ainsi que les organisations de l'économie sociale.

2.5 Finalement, le CESE demande à la Commission de compléter rapidement ses réflexions au sujet de la simplification dans les fonds structurels pour accélérer la réactivité de la politique de cohésion face à la crise économique actuelle et au-delà de la crise même.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2009/C 218/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le commerce de produits dérivés du phoque»	55
2009/C 218/13	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la participation volontaire des organisations à un Système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS)	59
2009/C 218/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort»	65
2009/C 218/15	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 — Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments»	69
2009/C 218/16	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 — Plan d'action en matière d'asile: une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union»	78
2009/C 218/17	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens»	85
2009/C 218/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à une action européenne dans le domaine des maladies rares»	91
2009/C 218/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée»	96
2009/C 218/20	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 — Relever le défi de la hausse des prix du pétrole	101
2009/C 218/21	Avis du Comité économique et social européen sur les propositions suivantes «Proposition de règlement (CE) n° 1083/2006 sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, en ce qui concerne certaines dispositions relatives à la gestion financière» — «Proposition de règlement (CE) n° 1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional et portant sur l'éligibilité des investissements en efficacité énergétique et énergies renouvelables liées au logement» — «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1081/2006 relatif au Fonds social européen en vue d'ajouter de nouveaux types de coûts éligibles à une contribution du FSE»	107



Prix d'abonnement 2009 (hors TVA, frais de port pour expédition normale inclus)

Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	1 000 EUR par an (*)
Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	100 EUR par mois (*)
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + CD-ROM annuel	22 langues officielles de l'UE	1 200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	700 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	70 EUR par mois
Journal officiel de l'UE, série C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	400 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	40 EUR par mois
Journal officiel de l'UE, séries L + C, CD-ROM mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	500 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), CD-ROM, 2 éditions par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	360 EUR par an (= 30 EUR par mois)
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

(*) Vente au numéro: — jusqu'à 32 pages: 6 EUR
— de 33 à 64 pages: 12 EUR
— au-delà de 64 pages: prix fixé cas par cas

L'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui paraît dans les langues officielles de l'Union européenne, est disponible dans 22 versions linguistiques. Il comprend les séries L (Législation) et C (Communications et informations).

Chaque version linguistique fait l'objet d'un abonnement séparé.

Conformément au règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil, publié au Journal officiel L 156 du 18 juin 2005, stipulant que les institutions de l'Union européenne ne sont temporairement pas liées par l'obligation de rédiger tous les actes en irlandais et de les publier dans cette langue, les Journaux officiels publiés en langue irlandaise sont commercialisés à part.

L'abonnement au Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications) regroupe la totalité des 23 versions linguistiques officielles en un CD-ROM multilingue unique.

Sur simple demande, l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne* donne droit à la réception des diverses annexes du Journal officiel. Les abonnés sont avertis de la parution des annexes grâce à un «Avis au lecteur» inséré dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

Ventes et abonnements

Les publications payantes éditées par l'Office des publications sont disponibles auprès de nos bureaux de vente. La liste des bureaux de vente est disponible à l'adresse suivante:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.

Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR