

# Journal officiel

## de l'Union européenne

# C 120

Édition  
de langue française

## Communications et informations

48<sup>e</sup> année

20 mai 2005

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	.....	
<hr/>		
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	<b>Comité économique et social européen</b>	
	<b>412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004</b>	
2005/C 120/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réassurance et modifiant les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE du Conseil ainsi que les directives 98/78/CE et 2002/83/CE» COM(2004) 273 <i>final</i> – 2004/0097 (COD)	1
2005/C 120/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les restrictions à la commercialisation et à l'utilisation du toluène et du trichlorobenzène (vingt-huitième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil)» COM(2004) 320 <i>final</i> - 2004/0111 (COD) .....	6
2005/C 120/03	Avis du Comité économique et social européen sur «La capacité d'adaptation des PME et des entreprises de l'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique» .....	10
2005/C 120/04	Avis du Comité économique et social européen sur «Les corridors paneuropéens de transport» .....	17
2005/C 120/05	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 - Connecter l'Europe à haut débit: développement récent dans le secteur des communications électroniques» COM(2004) 61 <i>final</i> .....	22

# FR

Prix:  
26 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (suite)	Page
2005/C 120/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la sûreté des ports» COM(2004) 393 final - 2004/0031 (COD) .....	28
2005/C 120/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux restrictions à la commercialisation et à l'utilisation de certains hydrocarbures aromatiques polynucléaires contenus dans les huiles de dilution et les pneumatiques (vingt-septième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil)» COM(2004) 98 final – 2004/0036 (COD) .....	30
2005/C 120/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2702/1999 relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles dans les pays tiers et le règlement (CE) n° 2826/2000 relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur» (COM(2004) 233 final – 2004/0073 CNS) .....	34
2005/C 120/09	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Mutations industrielles et aides d'État dans le secteur sidérurgique» .....	37
2005/C 120/10	Avis du Comité économique et social européen de la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» sur la «Sécurité sanitaire: une obligation collective, un droit nouveau» .....	47
2005/C 120/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission intitulée: »Suivi du processus de réflexion à haut niveau sur la mobilité des patients et l'évolution des soins de santé dans l'Union européenne (COM(2004) 301 final) .....	54
2005/C 120/12	Avis du Comité économique et social européen sur les — «Proposition de directive du Conseil relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique» — «Proposition de recommandation du Conseil visant à faciliter l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne» — «Proposition de recommandation du Conseil visant à faciliter la délivrance par les États membres de visas uniformes de court séjour pour les chercheurs ressortissants de pays tiers se déplaçant aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne» (COM(2004) 178 final - 2004/0061 CNS) .....	60
2005/C 120/13	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Formation et productivité» .....	64
2005/C 120/14	Avis du Comité économique et social européen 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)» COM(2004) 384 final – 2004/0122 (CNS) .....	76
2005/C 120/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à l'observatoire européen des drogues et des toxicomanies» COM(2003) 808 final – 2003/0311 (CNS) .....	78
2005/C 120/16	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne» .....	79
2005/C 120/17	Avis du Comité économique et social européen sur «l'enjeu compétitif des entreprises européennes» .....	89
2005/C 120/18	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions» (COM(2004) 327 final) .....	103



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (suite)	Page
2005/C 120/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/12 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise» (COM(2004) 227 final) .....	111
2005/C 120/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Directive du Conseil adaptant la directive 77/388/CEE, en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie» COM(2004) 295 final .....	114
2005/C 120/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques» COM(2003) 739 final — 2003/0300 (COD) .....	115
2005/C 120/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures» COM(2003) 740 final — 2003/0301 (COD) .....	119
2005/C 120/23	Avis du Comité économique et social européen sur le «Traité établissant une Constitution pour l'Europe» .....	123
2005/C 120/24	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'environnement comme opportunité économique» .....	128
2005/C 120/25	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 "Moderniser la protection sociale pour le développement de soins de santé et de soins de longue durée de qualité, accessibles et durables: un appui aux stratégies nationales par la méthode ouverte de coordination"» (COM(2004) 304 final) .....	135

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

### 412<sup>ÈME</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 27 ET 28 OCTOBRE 2004

#### **Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réassurance et modifiant les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE du Conseil ainsi que les directives 98/78/CE et 2002/83/CE»**

COM(2004) 273 final – 2004/0097 (COD)

(2005/C 120/01)

Le 10 juin 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché intérieur, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 octobre 2004 (rapporteur: M. FRANK VON FÜRSTENWERTH).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 158 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions.

### 1. Introduction

1.1 Il n'existe actuellement dans l'UE aucun cadre harmonisé pour la surveillance des entreprises de réassurance. Par conséquent, les systèmes de surveillance de l'activité de réassurance varient fortement d'un État membre à l'autre.

1.2 C'est dans ce contexte que la Commission a présenté, le 21 avril 2004, la proposition de directive concernant la réassurance et modifiant les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE du Conseil ainsi que les directives 98/78/CE et 2002/83/CE. Les principaux éléments de cette proposition de directive sont les suivants:

- un régime prudentiel fondé sur l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle, ainsi que sur les règles régissant actuellement l'assurance directe;
- une procédure accélérée, au moyen d'une directive fondée sur les règles régissant actuellement l'assurance directe;
- un système d'agrément obligatoire;
- des exigences relatives à la marge de solvabilité, identiques à celles applicables en assurance directe, avec la possibilité de relever ces exigences dans le cadre d'une procédure de comitologie.

### 2. Propositions de la Commission

2.1 La directive vise à instaurer un cadre prudentiel harmonisé applicable aux entreprises de réassurance et aux captives <sup>(1)</sup> de réassurance dans l'Union européenne.

2.2 La proposition de directive énonce les conditions minimales à remplir pour obtenir l'agrément. Il s'agit notamment de l'obligation de revêtir une forme juridique déterminée, de soumettre un plan d'entreprise et de détenir un fonds minimal de garantie. L'objet de l'entreprise de réassurance doit être limité à l'activité de réassurance et aux opérations liées. En outre, les actionnaires qualifiés et la direction de l'entreprise sont contrôlés. Un agrément est valable dans toute la Communauté.

2.3 La directive a pour objectif d'interdire la constitution d'un dépôt par le réassureur auprès de l'assureur, dans la mesure où celle-ci est obligatoire en vertu de la législation d'un État membre. Les constitutions de dépôt contractuelles ne sont

<sup>(1)</sup> Une captive de réassurance est une entreprise de réassurance détenue par une entreprise ou un groupe d'entreprises qui n'exercent pas leurs activités en tant qu'assureurs directs ou réassureurs. La mission d'une captive se limite à la fourniture de produits de réassurance couvrant les risques de l'entreprise ou du groupe d'entreprises dont elle fait partie.

pas concernées. Outre la création d'un marché intérieur efficace, la Commission souhaite également établir un point de repère international, afin de réduire au niveau mondial les charges qu'induit la constitution d'un dépôt pour le réassureur européen.

2.4 En ce qui concerne les dispositions relatives à la solvabilité des entreprises, les exigences de solvabilité applicables aux compagnies d'assurance non-vie devraient servir de base pour la réassurance non-vie. Ces exigences peuvent être faire l'objet d'un relèvement allant jusqu'à 50 % dans le cadre d'une procédure de comitologie. Les dispositions relatives à la solvabilité des entreprises de réassurance vie reposent sur celles applicables aux compagnies d'assurance vie. En ce qui concerne les entreprises pratiquant simultanément la réassurance vie et non-vie, la totalité de la somme doit être couverte par des fonds propres. Tout comme les compagnies d'assurance, les entreprises de réassurance doivent détenir un fonds minimal de garantie d'au moins 3 millions d'euros. Ce montant peut être ramené à 1 million d'euros pour les captives de réassurance.

2.5 La proposition de directive définit des compétences concrètes en matière de contrôle prudentiel pour les cas où la situation financière d'une entreprise se détériore, les provisions techniques sont insuffisantes ou la solvabilité n'est pas satisfaisante. Ces compétences sont identiques à celles définies dans le domaine de l'assurance, et permettent d'exiger l'élaboration d'un plan de redressement, d'un plan de financement et d'un programme de rétablissement financier, ainsi que de retirer l'agrément.

2.6 Les entreprises de réassurance agréées ou habilitées à exercer leurs activités de réassurance avant la mise en œuvre de la directive peuvent continuer à opérer sans demander d'agrément. Elles sont soumises aux dispositions matérielles de la directive. Les États membres peuvent toutefois leur accorder un délai transitoire supplémentaire de deux ans.

2.7 La proposition de directive confère à la Commission des compétences d'exécution pour l'adaptation technique de la directive («comitologie»).

2.8 Sur la base des prescriptions relatives à la surveillance des entreprises de réassurance, il convient d'adapter les dispositions des directives d'assurance vie et non-vie et de la directive sur les groupes d'assurance. Ainsi:

- les autorités ne peuvent pas refuser un contrat de réassurance pour des motifs directement liés à la solidité financière d'une entreprise européenne d'assurance ou de réassurance;
- les États membres ne peuvent pas introduire de système de provisionnement brut exigeant l'engagement d'actifs en

couverture des provisions pour primes non acquises et pour sinistres en suspens (interdiction de constituer des dépôts);

- les compagnies d'assurance pratiquant la réassurance devront respecter les mêmes exigences de solvabilité que les entreprises de réassurance;
- la directive sur les groupes d'assurance sera modifiée de manière à ce que les entreprises de réassurance et les entreprises d'assurance soient sur le même pied.

### 3. Observations générales

3.1 Le Comité approuve la proposition de la Commission, qui contribuera au renforcement du marché financier européen en garantissant que les entreprises et les captives de réassurance détiennent un capital suffisant pour pouvoir honorer leurs engagements. Elle consolide durablement la position des entreprises européennes de réassurance sur les marchés internationaux de l'assurance.

3.2 Le Comité insiste sur l'importance du secteur de la réassurance pour la place financière européenne. En 2002, le total des primes versées aux 40 réassureurs les plus importants s'élevait à 138 601 200 000 dollars, dont 58 544 000 000 dollars revenaient aux réassureurs de l'UE.

3.3 La réassurance concerne avant tout une relation entre un assureur et un réassureur. La défaillance d'une ou plusieurs entreprises de réassurance peut toutefois avoir une incidence sur le consommateur, si, en raison de cette défaillance, un assureur n'est plus en mesure de remplir ses obligations. Le Comité reconnaît dès lors que la proposition de directive relève aussi indirectement le niveau de protection des consommateurs dans l'UE. Simultanément, le Comité fait remarquer qu'une protection suffisante de la réassurance est également dans l'intérêt du consommateur. Elle implique l'existence sur le marché européen d'une capacité de réassurance suffisante avec des primes appropriées.

3.4 Le Comité approuve l'approche accélérée de la Commission, qui consiste à adopter une réglementation pour le contrôle prudentiel de la réassurance reposant sur la législation actuelle en matière de contrôle de l'assurance directe. Il semble que ce soit l'approche adéquate, eu égard en particulier au projet Solvabilité II actuellement en cours.

3.5 Il convient de souligner que le marché de la réassurance est un marché caractérisé par sa globalité. Le Comité invite donc le Parlement, le Conseil et la Commission à accorder une attention particulière au secteur européen de la réassurance dans le cadre des discussions ultérieures sur la compétitivité internationale de la réassurance européenne.

3.6 Le Comité reconnaît que le secteur européen de la réassurance a prouvé sa solidité financière après les attentats du 11 septembre 2001. Dans ce contexte, toute nouvelle charge imposée à ce secteur devrait faire l'objet d'une analyse coûts-bénéfices rigoureuse.

3.7 Le Comité reconnaît que différents systèmes de contrôle prudentiel coexistent actuellement dans l'UE. Ceux-ci se caractérisent par un ensemble de règles relatives à la solvabilité, aux placements et aux dépôts. La proposition de la Commission entraînera en particulier la suppression des dispositions en matière de constitution de dépôt. À cet égard, il convient de veiller à ce que les autorités de contrôle concernées aient suffisamment confiance en l'instrument de contrôle prudentiel dont elles disposeront à l'avenir et en sa mise en œuvre uniforme dans l'UE.

#### 4. Exigences de marge de solvabilité pour les activités de réassurance vie (article 38)

4.1 En vertu de la proposition de directive, les dispositions relatives au calcul de la marge de solvabilité des entreprises d'assurance vie sont applicables au secteur de la réassurance vie. En matière de réassurance vie, la Commission propose de reprendre telles quelles les règles de solvabilité en vigueur dans le secteur de l'assurance directe. Ce calcul de solvabilité est basé sur deux éléments: 3% des capitaux sous risque et 4 % des provisions mathématiques. Selon le Comité, cela crée une charge disproportionnée pour les entreprises européennes de réassurance. La proposition de la Commission:

- ne tient pas compte du profil commercial/de risque de la réassurance vie et entraîne une surcapitalisation inappropriée de l'entreprise de réassurance vie;
- défavorise considérablement les réassureurs européens par rapport à leurs concurrents internationaux (voir annexe); laisse craindre une nouvelle raréfaction des capacités de réassurance;
- donnera lieu à un renchérissement sensible des couvertures de réassurance;
- peut contribuer à la déstabilisation des marchés financiers, si, en raison de l'augmentation des coûts, l'entreprise d'assurance directe n'achète pas la couverture de réassurance nécessaire;
- grève les systèmes privés de retraite par capitalisation de nouveaux coûts considérables.

4.2 Les entreprises d'assurance vie et les réassureurs vie en Europe se distinguent fortement par leur structure de risque. En matière de réassurance vie, les risques d'investissement pèsent généralement sur l'assureur direct. Cette seule différence montre que la formule de solvabilité pour l'assurance vie directe ne peut pas rendre compte de manière appropriée la structure de risque dans le secteur de la réassurance vie.

4.3 Une comparaison avec les méthodes de calcul utilisées par des agences de notation révèle que les exigences de la proposition de l'UE pourraient être excessives. Ainsi, les exigences de solvabilité applicables aux États-Unis reposent sur les capitaux sous risque, mais introduisent une variable qui dépend de la taille du portefeuille concerné (0,8% pour les portefeuilles de plus de 25 milliards d'euros, voir annexe). Les autorités de surveillance canadiennes et les agences de notation américaines ont adopté une approche similaire.

4.4 Tandis qu'en matière d'assurance directe, la relation entre l'assureur et le client est encore marquée d'une empreinte nationale, la réassurance a toujours été une opération internationale. Cela s'explique surtout par la nécessité de diversifier les risques au niveau international. Il convient donc de garantir l'égalité des conditions de concurrence pour les entreprises de réassurance de l'Union et leurs concurrentes internationales installées aux États-Unis, aux Bermudes et en Suisse.

4.5 Les réassureurs européens confrontés à la concurrence mondiale risquent d'être fortement désavantagés par rapport à leurs concurrents non européens, car ces derniers sont soumis à des exigences moins strictes en matière de capitaux propres. Les entreprises européennes de réassurance pourraient probablement aller s'installer en masse dans des centres de réassurance extra-européens tels que les Bermudes ou les États-Unis. Un déplacement des capacités de réassurance affaiblirait considérablement le marché financier européen. Les exigences excessives entraîneraient inévitablement une raréfaction de la capacité de réassurance et/ou un renchérissement de la couverture de réassurance. L'augmentation des prix de la réassurance se répercutera nécessairement sur les coûts de production de l'assureur direct, et partant, sur le consommateur. Les prix plus élevés auront alors forcément une incidence négative sur la mise en place de systèmes privés de retraite par capitalisation.

4.6 Selon le Comité, tout cela ne contribuera pas à la promotion du marché intérieur européen. Les nouveaux États membres de l'UE, en particulier, ont intérêt à ce que le marché intérieur européen de la réassurance fonctionne bien, et seraient particulièrement touchés par toute modification préjudiciable de la structure du secteur de la réassurance.

4.7 Le Comité en conclut donc que les propositions relatives au calcul de la marge de solvabilité pour les activités de réassurance vie pourraient nuire à la compétitivité des réassureurs européens. C'est pourquoi le Comité estime qu'il convient de modifier les dispositions de la proposition relatives à la solvabilité des entreprises de réassurance vie.

4.8 Sur cette base, le Comité propose de s'inspirer également, pour le secteur de la réassurance vie, des calculs de solvabilité utilisés dans le domaine de la réassurance non-vie.

4.8.1 La méthode de calcul de solvabilité utilisée dans le domaine de la réassurance non-vie est plus que suffisante, tant du point de vue du risque que de la concurrence. Cette formule est tout à fait conforme aux exigences de solvabilité internationales, ce qui exclut tout désavantage concurrentiel pour les entreprises européennes de réassurance.

4.8.2 La formule utilisée dans le secteur de la réassurance non-vie donne une image adéquate de l'entreprise de réassurance vie. Étant donné que l'activité du réassureur vie consiste principalement à couvrir des risques de mortalité, elle est plus proche de l'activité de l'assureur direct non-vie et du réassureur non-vie que de celle de l'assureur vie direct.

4.8.3 Les risques particuliers dont ne tient pas compte la formule de l'assurance non-vie peuvent aisément être pris en compte dans le cadre du projet Solvabilité II.

4.8.4 Du point de vue de la technique juridique, cette formule est facile à mettre en œuvre, puisque la Commission a déjà présenté un texte de directive définitif dans le projet de proposition de directive (3<sup>ème</sup> révision).

4.8.5 La formule de l'assurance non-vie permet aux entreprises de réassurance vie de déterminer leurs exigences de solvabilité de manière actuelle, puisque les données nécessaires existent déjà dans l'entreprise et ne doivent pas être d'abord collectées. Cette formule apparaît avantageuse en particulier en raison du manque d'informations disponibles pour les activités internationales.

4.8.6 La formule de solvabilité de l'assurance non-vie se prête particulièrement bien à une approche accélérée. Elle est facile à mettre en œuvre, puisqu'elle ne requiert aucun ajustement pour les cas dans lesquels, par exemple, il y a constitution de dépôt contractuelle.

## **5. Exigences de marge de solvabilité pour les activités de réassurance non-vie (articles 37, 55)**

5.1 La proposition de directive prévoit que les dispositions relatives au calcul de la marge de solvabilité des entreprises d'assurance non-vie sont applicables au secteur de la réassurance non-vie. Dans ce contexte, ces exigences devraient pouvoir faire l'objet d'un relèvement allant jusqu'à 50 % dans le cadre de la procédure Lamfalussy.

5.2 Le Comité juge approprié d'appliquer telles quelles au réassureur non-vie les dispositions relatives à la solvabilité de l'assureur non-vie dans le cadre de l'approche accélérée. Le Comité émet toutefois d'importantes réserves quant à l'extension de la procédure Lamfalussy aux exigences de solvabilité.

5.3 La proposition de directive à l'examen a été conçue comme un projet accéléré et non comme une directive-cadre

relevant de la procédure Lamfalussy. Toute adaptation des exigences de solvabilité devrait d'abord se faire dans le cadre du projet Solvabilité II, plus vaste.

5.4 La matière ne justifie toutefois pas non plus l'application de la procédure Lamfalussy. Les exigences concernant les capitaux propres des entreprises de réassurance ne constituent en aucun cas des mesures d'application pouvant être adoptées dans le cadre de la procédure Lamfalussy. Eu égard aux longues négociations du secteur bancaire concernant l'accord de Bâle II, l'on comprend aisément que les exigences relatives aux capitaux propres constituent la «pièce maîtresse» du futur régime prudentiel et ne doivent en aucun cas être considérées comme un détail à régler ultérieurement.

5.5 Selon le Comité, les exigences concrètes en matière de capitaux propres devraient figurer dans la directive elle-même et non dans une législation communautaire ultérieure. Cette distinction est également soutenue par le projet actuel de la Convention, qui stipule que les dispositions essentielles doivent figurer dans la directive elle-même. Par conséquent, la référence de la Commission à une vaste consultation des milieux concernés ne va pas assez loin.

## **6. Facteurs de réassurance et de rétrocession (articles 37, 38)**

6.1 La proposition de directive prévoit que les rétrocessions à d'autres réassureurs ne doivent être prises en compte qu'à concurrence de 50 % du montant des sinistres bruts lors du calcul de solvabilité. Ceci est conforme à la législation en vigueur concernant l'assurance vie et non-vie. La proposition de directive concernant la surveillance des entreprises de réassurance devrait contribuer sensiblement au renforcement de la solidité financière du secteur de la réassurance au sein de l'Union européenne. Dans ce contexte, le Comité estime justifié de reconnaître la totalité des cessions de l'assureur et des rétrocessions du réassureur, dès lors que la cédante ou la rétrocedante sont soumises à un contrôle au sein de l'Union européenne.

6.2 Une augmentation des facteurs de réassurance et de rétrocession s'impose, selon le Comité, compte tenu notamment des exigences accrues à l'égard du secteur des assurances pour la résolution de problèmes concernant la société dans son ensemble. En particulier après les attentats du 11 septembre, il n'a pas toujours été possible de trouver des solutions financièrement avantageuses afin de répondre aux demandes de couverture de risques terroristes pour l'industrie et l'aviation, en raison des faibles facteurs de réassurance et de rétrocession. Dans certains États membres, aucune solution n'a pu être trouvée en matière d'assurance contre les risques terroristes, en raison du faible facteur de rétrocession.

## 7. Règles relatives aux placements (article 34)

7.1 Le Comité accepte le principe des règles prudentielles qualitatives (principe du bon père de famille) inscrit à l'article 34. Compte tenu des particularités et surtout du caractère international de l'activité de réassurance, cette approche est plus appropriée qu'une approche rigoureusement quantitative. L'UE adopte ainsi une approche moderne, également recommandée par l'Association internationale des organismes de contrôle de l'assurance (*International Association of Insurance Supervisors - IAIS*). Simultanément, le Comité reconnaît toutefois qu'une approche qualitative n'est pas un passe-droit, et exige des entreprises qu'elles contrôlent et améliorent constamment leur processus de placement.

7.2 Étant donné que la directive prévoit de limiter la portée ou d'abroger les règles prudentielles (telles que la constitution de dépôt) en vigueur jusqu'ici, le Comité recommande d'accorder aux États membres dans la directive le droit d'exiger pour les entreprises de réassurance l'application de règles qualitatives complémentaires relatives aux placements dont le siège se trouve sur leur territoire, partant du principe que ces règles sont justifiées étant donné le «principe du bon père de famille» ainsi que les obligations contractées.

## 8. Délais de transition (article 51)

Les entreprises de réassurance ne sont actuellement soumises à aucun cadre juridique européen uniforme. Le Comité recommande dès lors à la Commission d'examiner de manière approfondie si d'autres dispositions transitoires sont nécessaires.

Celles-ci pourraient concerner par exemple les instruments de capital propre actuellement utilisés par le réassureur, qui ne sont pas reconnus dans le cadre des exigences relatives aux capitaux propres de l'assureur direct.

## 9. Conclusions

9.1 Le Comité approuve, compte tenu des réserves exprimées, la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réassurance et modifiant les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE du Conseil ainsi que les directives 98/78/CE et 2002/83/CE, présentée par la Commission. Il estime que la proposition couvre presque tous les domaines de la surveillance des entreprises de réassurance. Lorsque la directive aura été entièrement mise en œuvre, elle contribuera de manière essentielle au renforcement et à la stabilité des marchés de la réassurance dans l'Union européenne, conformément à l'objectif de la Commission.

9.2 Après examen de la proposition de la Commission, le Comité s'est penché sur certains aspects de la proposition de directive, afin de donner à la Commission des indications et des suggestions concrètes quant à des réflexions et des analyses plus approfondies. Le Comité propose d'appliquer également au secteur de la réassurance vie les calculs de solvabilité utilisés dans le domaine de la réassurance non-vie. En outre, les exigences de solvabilité ne devraient pas tomber dans le champ d'application de la procédure Lamfalussy. Soulignant l'importance de la proposition de directive, le Comité plaide pour un processus législatif rapide.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

*La Présidente*

*du Comité économique et social européen*

Anne-Marie SIGMUND

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les restrictions à la commercialisation et à l'utilisation du toluène et du trichlorobenzène (vingt-huitième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil)»**

COM(2004) 320 final - 2004/0111 (COD)

(2005/C 120/02)

Le 11 mai 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 octobre 2004 (rapporteur: M. SEARS).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 165 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Sont réputées «existantes» les substances présentes sur le marché de l'Union européenne entre le 1<sup>er</sup> janvier 1971 et le 18 septembre 1981. Un total de 100.195 substances de ce type ont été identifiées et répertoriées dans l'Inventaire européen des produits chimiques commercialisés (Einecs), publié au Journal officiel en 1990<sup>(1)</sup>. Les substances introduites sur le marché après le 18 septembre 1981 sont définies comme «nouvelles» et doivent faire l'objet d'une notification préalable à la mise sur le marché conformément à la législation communautaire en vigueur.

1.2 Les risques que comportent les substances existantes pour la santé humaine et l'environnement ont été systématiquement évalués en vertu du règlement (CEE) 793/93 du Conseil<sup>(2)</sup>. Jusqu'à présent, quatre listes des substances prioritaires ont été établies et doivent être mises en oeuvre par les services compétents au sein des États membres. La dernière en date est du 25 octobre 2000<sup>(3)</sup>. Elles contiennent 141 substances, dont certaines présentent des risques soit en raison de leur composition particulière ou d'interactions biochimiques connues ou prévisibles, soit parce que leur volume élevé de production est devenu préoccupant.

1.3 Les États membres évaluent chaque substance à toutes les étapes de la fabrication et l'utilisation tant en termes de danger que d'exposition à celui-ci, afin de déterminer si elle présente ou pas des risques pour la santé et l'environnement et, le cas échéant, quelles mesures adopter pour les réduire. Si la substance est inscrite sur la liste des substances prioritaires, mais que son utilisation actuelle ou planifiée ne comporte aucun risque ou un risque minime, les mesures de contrôle ne sont pas nécessaires, ou bien leur portée et leur bénéfice risquent d'être marginaux.

1.4 Une fois que les États membres ont émis leurs rapports d'évaluation des risques, ceux-ci sont réexaminés par le Comité scientifique pour la toxicité, l'écotoxicité et l'environnement

de la Commission européenne (CSTEE). Si le CSTEE confirme les conclusions et approuve l'ensemble du processus d'évaluation, des mesures visant à réduire le risque peuvent être soumises, si nécessaire, sous forme de modifications à l'annexe 1 de la directive 76/769/CEE<sup>(4)</sup> du Conseil sur la commercialisation et l'utilisation de certaines substances et préparations dangereuses. La présente proposition est la vingt-huitième modification de cet ordre.

1.5 Les deux substances mentionnées dans cette proposition (toluène et trichlorobenzène) ont été examinées conformément à la procédure décrite ci-dessus. Elles ont été incluses dans la deuxième liste des substances prioritaires, publiée sous forme de règlement de la Commission (CE) 2268/95 du 27 septembre 1995<sup>(5)</sup>. Le Danemark s'est vu confier l'évaluation des deux substances. Le CSTEE a approuvé dans les grandes lignes et soutenu les rapports d'évaluation des risques dans ses avis adoptés lors de ses 24<sup>ème</sup> et 25<sup>ème</sup> sessions plénières des 12 juin et 20 juillet 2001.

1.6 La proposition à l'examen contient des mesures visant à réduire les risques des deux substances, qui devront être mises en oeuvre par les États membres dans les 18 mois suivant la date de l'entrée en vigueur de la directive. La Commission a publié la proposition le 28 avril 2004. Au terme de l'ensemble des procédures réglementaires et si les modifications éventuelles du texte jugées nécessaires sont adoptées, la directive devrait entrer en vigueur dans les États membres au plus tard en juin 2006.

## 2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 La proposition vise la protection de la santé humaine et de l'environnement, en même temps que la mise en place (ou la protection) du marché intérieur pour ces deux substances. Étant donné que leur utilisation dans les domaines mentionnés a déjà diminué et que des substituts seraient aisément disponibles, cela ne devrait entraîner qu'un coût limité, voire nul.

<sup>(1)</sup> JO C 146 A du 15 juin 1990.

<sup>(2)</sup> JO L 84 du 5 avril 1993.

<sup>(3)</sup> JO L 273 du 26 octobre 2000.

<sup>(4)</sup> JO L 262 du 27 septembre 1976.

<sup>(5)</sup> JO L 231 du 28 septembre 1995.

2.2 En ce qui concerne le toluène, reconnu comme une substance polyvalente produite en grande quantité et utilisée comme matière première essentielle dans la synthèse chimique et comme solvant dans de nombreuses applications industrielles et individuelles, il convient de restreindre son utilisation dès que sa concentration massique dépasse 0,1 % dans les adhésifs et peintures au pistolet destinés à la vente au public. Cette mesure ne s'applique pas aux applications industrielles et vise la protection de la santé du consommateur.

2.3 En ce qui concerne le trichlorobenzène, dont l'utilisation est plus limitée en tant que produit intermédiaire dans la fabrication de certains herbicides ou comme solvant de process dans les systèmes fermés, il convient de restreindre son utilisation dès que la concentration dépasse 0,1 % massique dans toutes les applications excepté comme produit intermédiaire. Cette mesure restreint toute vente éventuelle au public et assure une protection supplémentaire de la santé au travail.

2.4 Les deux produits sur lesquels porte la présente modification sont identifiés par les numéros CAS 108-88-3 et 120-82-1 respectivement dans l'annexe de la proposition. Les restrictions à leur usage seront ajoutées à l'annexe 1 de la directive 76/769/CEE du Conseil.

2.5 Les États membres disposeront d'un délai d'un an pour promulguer les lois nécessaires à une mise en conformité avec la directive. Ce délai commencera à courir à partir de l'entrée en vigueur de la proposition, après consultation du Comité économique et social européen (CESE) en vertu de l'article 95 du traité, et suivant la procédure de codécision avec le Parlement européen.

### 3. Observations générales

3.1 Tout comme dans le cas de la vingt-sixième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil (concernant la limitation de la commercialisation et de l'emploi du nonylphénol, de l'éthoxylate de nonylphénol et du ciment<sup>(1)</sup>), cette proposition porte sur des substances différentes qui, dans un souci de clarté, seront discutées séparément (la vingt-septième modification concernant les hydrocarbures aromatiques polynucléaires contenus dans les huiles de dilution et les pneumatiques a été publiée, mais est en cours d'évaluation pour le moment).

### 4. Toluène

4.1 Le toluène est un liquide incolore transparent à l'odeur caractéristique. Connu également sous le nom de méthylbenzène, sa structure aromatique, composée d'un anneau de six atomes de carbone auquel est rattaché une chaîne d'un atome de carbone (alkyl), est la plus simple après celle du benzène. Le toluène, présent à l'état naturel dans le pétrole brut, dans certains arbres et plantes et dans les émissions de volcans ou

les fumées dégagées par les incendies de forêt, peut être fabriqué artificiellement en grandes quantités à partir du charbon ou du pétrole brut.

4.2 Des sources industrielles indiquent qu'au niveau mondial la capacité et les niveaux de production du toluène artificiel étaient respectivement de 20 millions de tonnes et de 14 millions de tonnes en 2002. Les trois quarts de cette capacité de production se situent aux États-Unis, en Asie et au Japon. L'avis du CSTEE fait état d'une production de 2,6 millions de tonnes en 1995 dans l'Union européenne. Des quantités beaucoup plus importantes dérivées de la fabrication habituelle de carburant contribuent au total des expositions bien que celles-ci ne soient pas incluses dans les quantités reprises ci-dessus<sup>(2)</sup>.

4.3 Le toluène est essentiellement utilisé comme matière première dans des systèmes fermés de fabrication de benzène, de mousses d'uréthane et d'autres produits chimiques et, en quantités beaucoup plus faibles, comme véhiculeur de solvant dans les peintures, encres, adhésifs, produits pharmaceutiques et cosmétiques. Ses effets sur la santé humaine et l'environnement ont fait l'objet de vastes études et sont en général acceptés par l'ensemble des parties concernées. Il y a clairement lieu de réduire au minimum toute exposition réelle ou éventuelle superflue et non contrôlée, notamment lorsqu'il existe des produits de substitution disposant du même pouvoir solvant.

4.4 Les deux utilisations finales mentionnées dans la proposition à l'examen entrent dans cette dernière catégorie. L'emploi du toluène en tant que solvant utilisé dans la fabrication d'adhésifs et de peintures sous forme d'aérosol vendues au grand public n'est ni nécessaire ni soutenu par les fabricants européens de ce produit. L'on estime à l'heure actuelle que les ventes réelles sont faibles voire nulles pour ce qui concerne ces deux utilisations finales. Il s'agit donc essentiellement d'une mesure de précaution ne devant avoir qu'un effet modéré sur les coûts des fabricants ou sur le choix ou la santé des consommateurs.

4.5 Le CESE reconnaît qu'il faut avant tout veiller à ce que la manipulation du toluène en grandes quantités dans des systèmes fermés sur le lieu de travail puisse se faire en toute sécurité. La proposition à l'examen garantit que, maintenant comme à l'avenir, le grand public, en dehors d'un environnement de travail contrôlé, sera convenablement protégé de toute exposition superflue. Le CESE soutient par conséquent ce volet de la proposition.

### 5. Trichlorobenzène

5.1 Le cas du trichlorobenzène est très différent de la situation décrite ci-dessus et un certain nombre de modifications et de clarifications de la proposition s'imposent.

<sup>(1)</sup> JO L 178 du 17 juillet 2003.

<sup>(2)</sup> Données fournies par l'Aromatics Producers Association (APA), membre du Conseil européen de l'industrie chimique (CEFIC).

5.2 Le trichlorobenzène est une substance chimique fabriquée artificiellement qui n'est pas présente dans la nature, sinon par dégradation d'autres composés aromatiques chlorés. Il existe trois types d'isomères différents en fonction de la place qu'occupent les atomes de chlore autour de l'anneau composé des six atomes de carbone. Chacun d'eux dispose (à la marge) de propriétés physiques différentes et entraînent des interactions biochimiques différentes, comme le montrent notamment leurs valeurs de LD<sub>50</sub>, et est associé à des numéros CAS et EINECS particuliers. En outre, tant le registre CAS que le registre EINECS comportent une entrée «trichlorobenzène» en général. Ces trois types d'isomères sont commercialisés aux États-Unis et ailleurs. Le trichlorobenzène 1,3,5 ne serait plus fabriqué en Europe. Les détails de ces listes sont les suivants <sup>(1)</sup>:

Numéro EINECS	201-757-1	204-428-0	203-686-6	234-413-4
Numéro CAS	87-61-6	120-82-1	108-70-3	12002-48-1
Isomère	1,2,3-	1,2,4-	1,3,5-	-
Forme	Paillettes blanches	Liquide transparent	Paillettes blanches	Liquide transparent
Point de fusion °C	52-55	17	63-65	-
LD <sub>50</sub> mg/kg (oral-rat)	1 830	756	800	-
Numéro UN	2 811	2 321	2 811	-

5.3 Le rapport d'évaluation des risques et l'avis du CSTEE mentionnent explicitement le trichlorobenzène-1,2,4 portant les numéros EINECS et CAS indiqués ci-dessus. La proposition à l'examen confirme en annexe ce numéro CAS unique (et par conséquent l'isomère étudié) mais ne le reprend ni dans le titre ni dans le texte de la directive.

5.4 Les différents isomères sont produits pour atteindre de hauts degrés de pureté afin de tenir lieu d'intermédiaires dans des systèmes fermés utilisés pour la synthèse de certains herbicides, pesticides, teintures et autres substances chimiques spécialisées. Lorsque la structure isomérique spécifique revêt une moindre importance, il est possible de recourir dans des systèmes fermés à un mélange d'isomères comme véhiculeur de solvant destinés aux teintures, régulateur de process ou support de transfert de chaleur, dans les aérosols comme inhibiteur de corrosion et dans les fluides de travail des métaux.

5.5 Dans l'Union européenne et ailleurs le trichlorobenzène-1,2,4 (TCB-1,2,4) est, à des degrés de pureté divers, la substance la plus utilisée. On estime que sa production recule constamment depuis les années 1980. D'après les données présentées par la commission OSPAR pour la protection du milieu marin, la production du TCB-1,2,4 était estimée en 1994 entre 7 et 10 000 tonnes, celle du TCB-1,2,3 à moins de 2 000 tonnes et celle du TCB-1,3,5 à moins de 200 tonnes <sup>(2)</sup>. En juin 2000, l'OSPAR a inscrit ces trois isomères en tant qu'entrées séparées sur sa liste de produits chimiques devant faire l'objet de mesures prioritaires. L'avis du CSTEE de juillet 2001 fait également état d'une production de 7 000 tonnes en Europe en 1994-95. Les niveaux de production continuent de reculer et se situeraient actuellement à environ la moitié des chiffres indiqués, l'essentiel étant destiné à l'exportation <sup>(3)</sup>.

5.6 À l'heure actuelle, il n'y aurait plus qu'un seul producteur dans la zone UE/OSPAR. Les ventes se limiteraient aux

isomères TCB-1,2,4 et TCB-1,2,3 employés uniquement comme intermédiaires, ce que confirment les déclarations d'utilisation écrites rédigées avant livraison par chacun des clients.

5.7 La Commission et le CSTEE reconnaissent un nombre limité d'autres emplois dans des systèmes fermés, notamment en tant que solvants de process sans dissémination dans l'environnement extérieur. Dans la mesure où cette proposition vise à autoriser la production indispensable mais à restreindre rigoureusement les émissions causées par une utilisation en milieu ouvert, il semblerait opportun d'ajouter ce point aux emplois autorisés à l'annexe de la proposition à l'examen.

5.8 Le CESE estime que, sous réserve des différents aspects évoqués ci-dessus, cette proposition devrait assurer une protection accrue sur le lieu de travail et lever tout risque d'exposition hors du lieu de travail. Les fabricants et les utilisateurs de trichlorobenzène et de produits concurrents semblent avoir largement anticipé la proposition à l'examen. Les coûts des producteurs et des utilisateurs devraient par conséquent être très légèrement affectés. Le CESE soutient donc ce volet de la proposition.

## 6. Observations spécifiques

6.1 Le CESE estime, comme indiqué ci-dessus, que la proposition à l'examen doit être basée sur le rapport d'évaluation des risques et l'avis du CSTEE en la matière, et ne devrait donc porter que sur le TCB-1,2,4. Cela devrait apparaître clairement dans le titre et dans le texte. Heureusement, l'effet de ces restrictions sur l'utilisation restera inchangé, étant donné que cet isomère est le principal constituant des TCB à isomères mixtes précédemment commercialisés et destinés à une utilisation dans les solvants ou les aérosols.

<sup>(1)</sup> Site internet du Bureau européen des substances chimiques (<http://ecb.jrc.it>).

<sup>(2)</sup> Données fournies par Eurochlor, membre du CEFIC.

<sup>(3)</sup> Les avis du CSTEE sont disponibles sur le site internet de la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs.

6.2 D'autres systèmes fermés devraient être autorisés, en ajoutant «ou dans d'autres systèmes fermés rendant impossible toute dissémination dans l'environnement» à la fin de la restriction concernée.

6.3 Comme pour les précédentes modifications de la directive 76/769/CEE du Conseil, le CESE regrette que des produits n'ayant aucun lien entre eux ne soient mentionnés ensemble dans un même texte, qui pourrait nécessiter des adaptations spécifiques et permanentes aux réalités extérieures. Cela est en contradiction avec le principe de la bonne gouvernance, opportune et efficace. Si ce procédé est dû à la limitation des ressources en cette phase finale et critique d'adoption de mesures spécifiques de réduction des risques, il conviendrait de trouver le plus rapidement possible une solution à ces limitations.

6.4 Le CESE constate que la dernière liste de substances devant être évaluées prioritairement a été publiée en octobre 2000. Le Comité déplore que cette approche semble avoir été abandonnée longtemps avant que d'autres procédures telles que REACH puissent être mises en œuvre. Cette perte de dynamique est regrettable.

6.5 Le CESE attire l'attention sur le rôle essentiel joué par le CSTEE dans le passé et espère que des dispositions appropriées ont été prises pour que ce comité puisse continuer à jouer son rôle à l'avenir, en dépit des changements annoncés récemment dans la structure et les responsabilités des comités scientifiques.

6.6 Le CESE partage les préoccupations généralement exprimées quant au temps nécessaire pour évaluer les substances dans le système actuel. Pour les deux produits faisant l'objet de la proposition à l'examen, près de 11 ans se seront écoulés avant que la législation n'entre en vigueur. Cinq années se sont écoulées depuis que le CSTEE a déclaré le rapport d'évaluation des risques satisfaisant. Lorsque la législation entrera en vigueur, elle n'entraînera aucun coût – ni aucun avantage quantifiable pour la santé et l'environnement – pour aucun des acteurs concernés. En l'absence d'autres informations, il est impossible de dire s'il faut s'en réjouir (c'est-à-dire, si le marché s'est adapté sous la pression des évaluations de risques continues) ou non (le processus n'a donné que peu de résultats, à des coûts considérables pour toutes les personnes concernées) – ou de quelle manière les améliorations souhaitées doivent être apportées.

6.7 Par conséquent, le CESE estime que pour compléter d'autres propositions telles que REACH et veiller à ce que celles-ci améliorent effectivement les processus existants, il conviendrait d'évaluer sans plus tarder les raisons de cette lenteur. Cela devrait se faire parallèlement à d'autres études actuellement en cours, visant à mesurer l'impact, les coûts et les bénéfices, pour tous les acteurs concernés, de ces processus destinés à protéger la santé et l'environnement, dans le cadre d'une économie européenne de la connaissance, viable et compétitive.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «La capacité d'adaptation des PME et des entreprises de l'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique»**

(2005/C 120/03)

En date du 27 avril 2004, Mme Loyola de PALACIO, Vice-présidente de la Commission européenne, a sollicité, au nom de la Commission, un avis exploratoire du Comité économique et social européen sur le thème suivant: «La capacité d'adaptation des PME et des entreprises de l'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique».

La section spécialisée «Marché intérieur, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 octobre 2004 (rapporteuse: Mme FUSCO).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 169 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

### Remarque préliminaire

Dans l'esprit de la demande exprimée par la Commission européenne, cet avis a pour but d'examiner le thème proposé sous l'angle de l'interaction existante et potentielle entre les PME – y compris les micro-entreprises – d'un côté, et les entreprises de l'économie sociale (ci-dessous: EES) de l'autre, et d'examiner différents types d'instruments et de modèles provenant des EES ayant ou pouvant avoir un impact fondamental sur cette capacité d'adaptation, tant pour les PME que pour les EES.

## 1. Objectifs et cadre normatif

1.1 La Commission européenne a sollicité au CESE cet avis exploratoire considérant que le rôle des PME et des EES est particulièrement important dans la stratégie de Lisbonne, et suggérant de développer les éléments permettant d'identifier le cadre réglementaire et de soutien nécessaire à ces acteurs.

1.2 Cette demande fait suite à la publication d'un avis d'initiative du CESE sur le rôle des PME et des EES dans la diversification économique des pays accédants, approuvé à l'unanimité le 1<sup>er</sup> avril 2004. Cet avis traitait déjà conjointement ces deux types d'acteurs, les définissant, et mentionnant leur importance dans l'UE dans son ensemble, en termes de contribution à l'économie, à l'emploi et à la cohésion sociale, ainsi que leurs profondes interactions et synergies. Il précisait également que la notion de mutation économique est nettement plus large et dynamique que celle de restructuration. Il mentionnait le rapport Gyllenhammer du groupe de haut niveau institué par la Commission européenne «Gérer le changement», qui met l'accent sur la création d'emploi, en reconnaissant la validité d'une stratégie visant le benchmarking, l'innovation et la cohésion sociale. Il proposait un programme intégré en 10 points pour la promotion des PME et des EES dans la diversification écono-

mique des pays accédants, programme largement inspiré de plusieurs bonnes pratiques des EES dans l'UE.

1.3 Les bonnes pratiques des EES dans l'UE, en effet, pourraient constituer la base d'interactions et de synergies entre EES et PME, ouvrant des pistes innovatrices en raison de l'esprit de coopération, d'innovation et le dynamisme des EES et leur important potentiel d'utilisation par les PME, fournissant à ces dernières une véritable valeur ajoutée dans leur expansion, en générant de par leur propre structure la coopération, la représentativité et la confiance nécessaire entre celles-ci.

1.4 La stratégie de Lisbonne a été proposée par le Conseil européen de mars 2000, établissant l'objectif de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus dynamique et compétitive au monde, tout en soulignant la nécessité d'*«instaurer un climat favorable à la création et au développement d'entreprises novatrices, notamment de PME»*, ajoutant que *«la compétitivité et le dynamisme des entreprises sont directement tributaires d'un environnement réglementaire favorable à l'investissement, à l'innovation et à l'esprit d'entreprise»* (1). Sur cette base, le Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000 a approuvé la Charte européenne des petites entreprises, qui affirme que ces dernières *«sont l'épine dorsale de l'économie européenne [et] constituent une source irremplaçable d'emplois et une pépinière d'idées entrepreneuriales»* (2). De plus, la stratégie de Lisbonne prône également que la croissance économique est un facteur clé pour assurer la cohésion sociale en Europe. La Commission a ensuite exprimé que les défis pour adopter l'agenda de Lisbonne sont les besoins d'augmenter l'offre d'emplois et le taux d'emploi, d'améliorer les connaissances techniques, et d'assurer un flux ordonné de l'agriculture et de l'industrie vers les services sans aggraver les disparités régionales dans les pays eux-mêmes (3).

(1) Conclusions de la Présidence – Lisbonne, les 23 et 24 mars 2000, point 14.

(2) The European Charter for Small enterprises, Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities, 2002. La Commission affirme que la Charte a été reconnue à Maribor le 23 avril 2002 (voir [http://europa.eu.int/comm/entreprise/entreprise\\_policy/sme-package/index.htm](http://europa.eu.int/comm/entreprise/entreprise_policy/sme-package/index.htm)). Le Comité comme le Parlement continue à réclamer de vive voix une valeur juridique à la Charte, ainsi que de l'inscrire expressément au chapitre sur l'industrie de la Convention européenne.

(3) «Une Stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous» COM(2003) 006 final.

1.5 Les PME, terme comprenant également les micro-entreprises, qui ont leurs particularités propres, sont des entreprises répondant à des critères numériques précis, définis de la façon suivante par la Commission européenne <sup>(1)</sup>:

Catégorie d'entreprise	Nombre de travailleurs	Chiffre d'affaire	ou	Bilan total
Moyenne	< 250	≤ € 50 millions		≤ € 43 millions
Petite	< 50	≤ € 10 millions		≤ € 10 millions
Micro	< 10	≤ € 2 millions		≤ € 2 millions

1.6 Les EES appartiennent à un ensemble de quatre familles: coopératives, mutuelles, associations et fondations. Ces entreprises sont caractérisées par la primauté de leur objet social sur la maximalisation du gain, ce qui engendre souvent un lien avec le territoire et le développement local. Leurs valeurs de base sont: solidarité, cohésion sociale, responsabilité sociale, gestion démocratique, participation, autonomie <sup>(2)</sup>.

1.7 La plupart des EES sont comprises dans la définition standard de l'UE sur les PME <sup>(3)</sup>. Celles qui ne rentrent pas dans une telle définition en raison de leur taille partagent généralement avec les PME des caractéristiques communes, comme un faible taux d'investissement externe, l'absence de cotation en bourse, la proximité des propriétaires-actionnaires, et un lien étroit avec le tissu local.

1.8 Les Institutions européennes ont établi un cadre normatif en ce qui concerne les politiques pour les PME. Jusqu'en 2005, il existe une mesure liante principale pour les PME en tant que telles: la Décision du Conseil 2000/819/EC sur le Programme Multiannuel 2001-2005 pour l'Entreprise et l'Entrepreneuriat, et en particulier pour les PME. Ce programme, qui est également utilisé pour progresser dans la réalisation des objectifs fixés par la Charte européenne des petites entreprises, poursuit les objectifs suivants:

- renforcer la croissance et la compétitivité des entreprises;
- promouvoir l'esprit d'entreprise;
- simplifier l'environnement administratif et réglementaire des entreprises;

<sup>(1)</sup> Recommandation 2003/361/CE remplaçant la Recommandation 96/280/CE (JO L 124 du 20 mai 2003, p. 36), qui entrera en application à partir du 1er janvier 2005. Tant dans la Recommandation en vigueur que dans la nouvelle Recommandation, ces définitions restent identiques. Seuls les chiffres d'affaires ou le Bilan Total changent.

<sup>(2)</sup> B. Roelants (coord): Dossier préparatoire de la Première Conférence de l'Économie Sociale dans les Pays de l'Europe Centrale et Orientale, 2002, p. 34. Dénominateurs communs élaborés sur la base des définitions présentées par la Commission européenne, le Comité des régions, la CEP-CMAF (Conférence européenne des Coopératives, Mutualités, Associations et Fondations), et la FONDA (liée à des organisations à l'origine du concept d'économie sociale).

<sup>(3)</sup> McIntyre et al: Small and medium enterprises in transitional economies, Houndmills: MacMillan, p 10.

— améliorer l'environnement financier des entreprises;

— faciliter l'accès des entreprises aux services de soutien, aux programmes et aux réseaux communautaires.

1.9 Le 21 janvier 2003, la Communication de la Commission [COM(2003) 26 final] a présenté cinq rapports sur les politiques de l'UE envers les PME: deux rapports sur la mise en œuvre de la Charte européenne des petites entreprises dans l'UE et dans les pays entrants dans l'UE; un rapport sur les activités de l'UE en faveur des PME; un rapport du Représentant pour les PME; et le Livre vert sur l'esprit d'entreprise. Entre autres défis relevés, le rapport sur les activités de l'UE montre l'engagement de l'UE à travers notamment les fonds structurels, le programme pluriannuel déjà mentionné et le FP6. Finalement, à partir du Livre vert, un plan d'action communautaire en faveur de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité des entreprises (2006-2010) a été rédigé.

1.10 La Commission européenne a également fourni un cadre normatif pour les entreprises de l'économie sociale. Les plus importantes de celles-ci, les coopératives, ont fait l'objet de la «Communication sur les Sociétés Coopératives en Europe» du 23/2/2004. La communication propose d'améliorer la visibilité et la compréhension des coopératives, de favoriser la convergence de leur cadre juridique dans les pays de l'UE <sup>(4)</sup>. Elle mentionne les normes de base de ce type d'entreprises telles qu'elles sont définies dans la Recommandation de l'OIT sur la Promotion des Coopératives, approuvée en juin 2002 au niveau mondial, et notamment par les représentants des gouvernements des 25 États de l'UE et de la plupart des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, recommandation qui fait également référence aux principales normes internationales du travail en indiquant qu'elles s'appliquent intégralement aux travailleurs des coopératives. Par ailleurs, un document de travail sur les mutuelles, «Les Mutuelles dans une Europe élargie» du 3/10/2003, a récemment été publié par la Commission européenne, indiquant les normes de base de ce type d'EES <sup>(5)</sup>.

## 2. Cadre socio-économique

2.1 La Commission a reconnu que les PME sont la base de l'économie européenne, avec 66 % de l'emploi total et 60 % de la valeur ajoutée totale de l'UE, hors secteur agricole. Les régions à haute concentration de PME, comme l'Emilia Romagna, le Bade-Wurtemberg et le Jutland sont également parmi celles bénéficiant du PIB par habitant et du taux d'emploi le plus élevé <sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> Notamment dans le cadre de l'application du Règlement sur la Société Coopérative Européenne. Voir le Règlement CE n° 1435/2003 du Conseil du 22.7.2003 relatif au statut de la sociétés coopératives européennes (SEC).

<sup>(5)</sup> Commission européenne: Document de travail - Les mutuelles dans une Europe élargie, 3 octobre 2003, p.5.

<sup>(6)</sup> Commission européenne (2004): Un nouveau partenariat pour la Cohésion - Convergence, Compétitivité, Coopération - Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, p. 5 et 8.

2.2 Le CESE, dans son avis «*Économie sociale et Marché unique*»<sup>(1)</sup>, a souligné l'importance socio-économique des EES, en indiquant que celles-ci sont fondamentales dans la pluralité entrepreneuriale et la diversification de l'économie<sup>(2)</sup>. Une telle reconnaissance est venue de la Commission elle-même, notamment dans la *Communication sur les Sociétés Coopératives en Europe*, et dans le document de Consultation «*Les mutuelles dans une Europe élargie*», mentionnés au paragraphe 1.10 ci-dessus. Dans l'UE, l'importance sociale et économique des entreprises et organisations de l'économie sociale est croissante; avec environ 9 millions de travailleurs *directs* ETP, elles représentent 7,9 % de l'emploi salarié civil<sup>(3)</sup>. De plus, elles associent une partie considérable de la société civile: selon la Commission européenne, les coopératives comprennent 140 millions de membres et les mutuelles 120 millions. Ainsi, il est estimé que plus de 25 % des citoyens de l'UE sont membres d'EES en y ayant un rôle socio-économique bien défini: producteurs, consommateurs, épargnants, habitants d'un logement, assurés, étudiants, bénévoles, etc. Les EES se développent dans tous les secteurs, et particulièrement dans les services d'utilité publique et d'intérêt général<sup>(4)</sup>, tels que la santé, l'environnement, les services sociaux et l'éducation<sup>(5)</sup>. Elles ont ainsi un rôle essentiel dans la création de capital social, la capacité d'employer des personnes désavantagées, le bien-être social, la revitalisation des économies locales, et la modernisation des modèles de gestion locaux. Certaines d'entre elles ont mis au point des systèmes de bilan sociétal, où sont évalués leurs impacts sociaux et environnementaux.

2.3 Les PME et les EES sont un facteur important d'emploi et de réemploi dans les importantes mutations industrielles en cours, à partir de secteurs déclinants et de ceux qui réduisent l'emploi, vers des secteurs traditionnels (artisanats, métiers) et d'autres en expansion, comme les services aux entreprises, les NTIC, les secteurs de haute technologie, la construction et les travaux publics, les services de proximité (y compris la santé) et le tourisme.

2.4 Cependant, les PME et les EES affrontent des défis particuliers. La Charte européenne des petites entreprises reconnaît que ces dernières sont les plus sensibles aux mutations du milieu entrepreneurial. Le Livre vert de la Commission européenne sur l'Esprit d'Entreprise affirme que les EES, du fait qu'elles doivent appliquer «*des principes d'entreprise et de performance pour atteindre leurs objectifs sociaux et sociétaux, doivent relever des défis particuliers en ce qui concerne l'accès au financement, à la formation en gestion et au conseil*»<sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> Avis CES 242/2000, JO C 117 du 26/04/2000.

<sup>(2)</sup> Dans une étude récente, l'OCDE précise que l'«économie sociale» est un concept plus large que le secteur non-profit, car il est moins strictement lié aux contraintes non-distributionnelles, selon lesquelles des organisations ne peuvent pas légalement redistribuer leur surplus à leurs propriétaires (OECD 2003, «The non-profit sector in a changing economy», Paris, p 299).

<sup>(3)</sup> Ces emplois ne comprennent pas les emplois indirects, comme les travailleurs agricoles indépendants ou les PME qui sont sociétaires de coopératives. CIRIEC 2000: «The enterprises and organisations of the third system: strategic challenge for employment» Université de Liège.

<sup>(4)</sup> Tang et al, 2002, p 44.

<sup>(5)</sup> Voir la charte de la CEP-CMAF (Conférence Européenne Permanente des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations).

<sup>(6)</sup> Commission européenne: Livre vert – L'esprit d'Entreprise en Europe, COM(2003) 27 final, point C ii.

2.5 Les PME et les EES peuvent jouer un rôle important dans le changement socio-économiques de différentes manières, avec de nombreux cas de bonnes pratiques: par l'emploi de nouvelles personnes sur le marché du travail; par le soutien à la capacité innovante des micro et des petites entreprises; par le réemploi de personnes mises au chômage dans des industries devant réduire leurs effectifs ou fermer; par la mise en place de mutuelles de prévoyance sociale; par le biais de nouvelles créations d'entreprises dans les secteurs en développement; par le développement des services et de la sous-traitance; par le transfert d'entreprises en crise à leurs travailleurs; par le soutien à la création de micro-entreprises et d'emplois indépendants; et par la transformation qualitative au sein du même secteur. De plus, les EES peuvent apporter certaines contributions spécifiques à cette mutation tant par leur capacité de formation à l'entrepreneuriat, déjà démontrée, que par les valeurs qu'elles promeuvent, telles que l'entrepreneuriat socialement responsable, la démocratie et la participation citoyenne, l'implication y compris financière des travailleurs dans l'entreprise, l'inclusion sociale, l'intérêt pour le développement local et le développement durable.

2.6 Il existe dans l'UE une importante interaction entre les PME conventionnelles et les EES, avec un potentiel de développement encore beaucoup plus important. Cette interaction advient au moins selon les trois modalités suivantes:

- a) Les PME utilisent largement les services d'EES qui leur sont externes. Ainsi, les banques coopératives promeuvent souvent des projets de start-up et de développement de PME conventionnelles.
- b) Les PME utilisent entre elles des structures qui sont des EES: pour former entre elles des systèmes d'entreprise (réseaux, groupes, structures communes d'appui) ou pour réaliser des économies d'échelles (coopératives de PME pour l'achat et la commercialisation), ainsi que pour mettre en place des mécanismes de cautionnement mutuel de prêts bancaires, etc. Ces structures leur permettent d'accroître substantiellement leur compétitivité.
- c) Des modèles d'EES (comme de fonds mutuels, la fourniture de services d'intérêt général, des réseaux de commerce équitable, etc.) peuvent servir d'inspiration pour le développement de PME.

### 3. Types de bonnes pratiques utiles pour inspirer des politiques publiques, et sur lesquelles des recherches plus approfondies seraient nécessaires

#### 3.1 Considérations générales

3.1.1 La Commission a publié des cas de bonnes pratiques dans divers documents relatifs aux actions BEST dans le cadre du programme multiannuel, «*c'est-à-dire des pratiques qui semblent bien illustrer une approche à un développement en cours (actuel) dans le soutien aux entreprises qui mérite l'attention et l'intérêt des praticiens*»<sup>(1)</sup>. Il ne s'agit pas nécessairement des meilleures pratiques («*best practice*»), mais leur but est d'inspirer des changements et des pratiques meilleures («*better practice*») permettant d'arriver à des conclusions et des lignes directrices pour les politiques de l'UE.

3.1.2 Le CESE est conscient qu'un important travail de modélisation de bonnes pratiques dans le domaine des PME a déjà été effectué ces dernières années (cf. les actions BEST mentionnées ci-dessus). Les types de bonnes pratiques qui suivent concernent exclusivement l'interaction existante ou potentielle entre PME et EES. Ils sont illustrés dans la documentation annexée par des exemples concrets, qui montrent également la capacité d'adaptation de ces modèles et leur caractère évolutif face au dynamisme économique dans le cadre du marché unique et de la globalisation.

3.1.3 L'extrapolation par type est utile pour une induction vers des propositions de politiques publiques pouvant renforcer le dynamisme des PME et des EES dans la perspective de la stratégie de Lisbonne. Il s'agit de cas de bonnes pratiques entre EES qui pourraient être empruntés par les PME ou d'interactions entre PME et EES où des EES sont utilisées directement par des PME et pourraient l'être d'avantage.

3.1.4 L'hypothèse de travail, dans certains cas déjà démontré en partie, est que chacune de ces modalités fournit un coût d'opportunité (opportunity cost)<sup>(2)</sup> substantiel, voire des gains nets pour le budget public à moyen terme.

#### 3.2 Typologie de bonnes pratiques

3.2.1 *Création et maintien d'emplois par le démarrage et la restructuration d'entreprises.* Des expériences d'EES dans différents pays de l'UE tendent à montrer que des systèmes de financements aux travailleurs perdant leur emploi pour les aider à

redémarrer leur entreprise en crise ou en créer une nouvelle, combinées d'un accompagnement suffisant, peuvent permettre non seulement de créer ou sauver des emplois et de créer ou maintenir des activités économiques, mais permet aussi à l'État et/ou autres financeurs de récupérer en un temps relativement bref la totalité du financement octroyé, voire d'avantage<sup>(3)</sup>.

3.2.2 *Systèmes et agrégats («clusters») d'entreprises pour le développement, l'innovation et la compétitivité.* Des EES ont formé des clusters régionaux qui se sont ultérieurement intégrés en systèmes ou groupes horizontaux ou paritaires, notamment en Italie du Nord et au Pays Basque Espagnol, transformant ces entreprises (la plupart petites et moyennes) en un des premiers acteurs économiques de leurs régions respectives, et engendrant des centres d'innovation technologique et managériale de pointe.

3.2.3 *Mise en commun de ressources pour réaliser des économies d'échelle.* Dans plusieurs pays européens, une partie substantielle des PME conventionnelles de certains secteurs, y compris des micro-entreprises et des travailleurs indépendants, (comme les détaillants en Italie, les coiffeurs et les bouchers en France, les boulangers en Allemagne) s'organisent en groupements, généralement sous forme de coopératives, pour une mise en commun des achats, de la commercialisation ou des services. Chaque PME demeure complètement autonome, tout en pouvant accroître sa compétitivité, conserver et étendre ses marchés, éviter la sous-traitance et les intermédiaires, et réaliser des économies d'échelles. Pour la collectivité, ce système est garant de maintien de l'emploi et de développement local<sup>(4)</sup>.

3.2.4 *Accès au financement et diminution des risques.* Le cautionnement mutuel permet à des PME, y compris des micro-entreprises et des travailleurs indépendants, ne disposant pas des garanties suffisantes, d'avoir accès au crédit. La société de cautionnement mutuel (qui prend souvent la forme d'une société mutuelle) a vocation à se porter caution au profit exclusif du prêteur. En cas de non-remboursement, la société supporte la charge finale en prélevant sur le fonds de garantie alimenté par les PME associées. Des fonds communs entre EES ont été utilisés dans des projets de création, reconversion ou développement d'entreprise pour faire levier sur des prêts bancaires en introduisant un élément de confiance auprès des banques<sup>(5)</sup>.

(1) DG Entreprise (2002): Helping business grow – a «good practice guide» for business support organisations, p. 11.

(2) Le coût d'opportunité (opportunity cost) est «le revenu ou le bénéfice décidé d'avance résultant de la mise en œuvre d'une décision particulière, quand les ressources sont limitées ou quand des projets mutuellement exclusifs sont impliqués. Par exemple, le coût d'opportunité de construire une usine sur un terrain est le revenu décidé d'avance en ne construisant pas un immeuble de bureaux sur ce même site. De même, le revenu obtenu en ne construisant pas une usine si l'on construit un immeuble de bureaux représente le coût d'opportunité d'un immeuble de bureaux. Le coût d'opportunité est un facteur important dans la prise de décision, bien qu'il représente des coûts qui ne sont pas enregistrés dans les comptes de l'organisation en question» (Oxford Dictionary of Finance and Banking ; Oxford : Oxford University Press, 1997, p. 252).

(3) Voir également le système du «paiement unique» (pago único) en Espagne. Cette mesure consiste en la possibilité d'obtenir en un paiement unique deux années d'allocations de chômage pour les travailleurs qui décident de constituer une coopérative ou une société de travailleurs («sociedad laboral») ou qui décident de s'incorporer comme membres-travailleurs dans ces entreprises, à condition d'avoir travaillé dans l'entreprise pendant au moins 12 mois.

(4) Voir notamment le site de la Fédération Française des Coopératives et Groupements d'Artisans <http://www.ffcga.coop>, celui de l'Associazione Nazionale Cooperative fra Dettaglianti <http://www.ancd.it/>

(5) Notamment le fonds SOCODEN parmi les coopératives de production françaises, voir <http://www.scop-entreprises.com/outils.htm>

3.2.5 *Services à la collectivité.* Les EES se sont révélées être un acteur important dans les services sociaux, de santé, éducatifs et culturels, notamment dans le cadre des privatisations, alliant esprit d'entreprise et maintien de l'intérêt général qui est à la base de ces services. De cette façon, il a été montré que ces entreprises fournissent souvent des prestations de meilleure qualité pour un prix inférieur par rapport à ce que fournissait l'État. Dans certains cas, ces services sont l'objet de partenariats locaux public-privés, entre EES et gouvernements locaux des partenariats sur des services d'utilité publique, comme des centres d'emploi, des centres de soin, des aides à domicile, etc.

3.2.6. *Chaînes de production et de commercialisation de qualité et éthique.* Des EES se sont spécialisées dans la commercialisation de produits dont ils peuvent assurer de façon permanente la qualité, et suivant un processus de production dont ils peuvent assurer de façon permanente le caractère éthique (absence d'exploitation, respect des normes du travail, juste rémunération, etc.).

#### **4. Recommandations centrées sur un programme de recherche-action visant à définir des politiques à long terme pour la promotion des PME et des EES par leur interaction mutuelle**

##### 4.1 *Considérations générales*

4.1.1 L'importance cruciale combinée des PME et des EES dans l'économie européenne et dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, et le potentiel d'interaction positive existant entre les deux types d'acteur par l'utilisation des modèles et des structures des EES, plaident pour lancer un nouvel effort combiné au niveau de l'UE pour leur promotion et leur soutien.

4.1.2 Le CESE a pris en compte les programmes existants pour le soutien aux PME en particulier, mais note également les structures insatisfaisantes qui existent pour le soutien aux EES ainsi que pour la promotion d'initiatives favorisant l'interaction entre PME et EES.

4.1.3 Il note de surcroît la carence d'études solides, exhaustives, trans-européennes et multidisciplinaires démontrant et calculant le coût d'opportunité de bonnes pratiques qui favorisent le renforcement des PME et des EES par leur interaction mutuelle.

4.1.4 Une telle carence limite sérieusement l'élaboration de politiques publiques de promotion des PME et des EES par leur interaction mutuelle. En effet, afin que ces politiques soient définies, un suivi continu et des analyses de leur coût-bénéfice est essentiel.

##### 4.2 *Recommandations spécifiques*

#### 4.2.1 **Établissement d'un Observatoire Européen des Entreprises de l'Économie Sociale et lancement d'une recherche pluriannuelle sur l'interaction EES-EES et PME-EES**

4.2.1.1 Le CESE propose l'établissement d'un Observatoire Européen des Entreprises de l'Économie Sociale, qui ferait de la recherche non seulement sur les EES elles-mêmes ainsi que sur l'interaction existante et potentielle entre PME et EES, et sur comment une telle interaction pourrait être fondamentale pour le développement économique des PME et des EES, ainsi qu'à la promotion de la responsabilité sociale des entreprises et de la lutte contre l'exclusion.

4.2.1.2 Cet observatoire serait soutenu par la Commission européenne et les gouvernements des 25 états membres de l'UE. Il impliquerait les organisations d'EES, ainsi que des centres de recherche sur les EES de niveau universitaire. Il collaborerait de près avec l'Observatoire des PME.

4.2.1.3 Le CESE propose également le lancement, par cet observatoire, d'une recherche multidisciplinaire et inter-européenne d'une durée de 3 ans, afin de procéder à un repérage des bonnes pratiques impliquant des systèmes d'EES qui développent directement les PME, ou dont le modèle offre un potentiel de développement des PME, notamment dans les domaines mentionnés dans la section 3.

4.2.1.4 Cette recherche visera à démontrer le coût d'opportunité, en se concentrant notamment sur le calcul:

- des coûts-bénéfices micro-économiques directs;
- des coûts-bénéfices en amont et en aval de la chaîne économique;
- de la valeur des biens immatériels;
- des coûts-bénéfices sociaux, par l'audit social;
- des effets multiplicateurs;
- du différentiel de coût dans l'hypothèse de l'absence du modèle en question (par exemple le «coût du non-coopératif» est le coût supplémentaire pour l'État et la collectivité en cas de disparition soudaine des coopératives).

4.2.1.5 Les conclusions des recherches de l'Observatoire Européen des EES devront être rendues publiques par un important effort de communication auprès des institutions européennes, des gouvernements des États membres, et de la population en général.

4.2.1.6 Le CESE veillera au bon développement de la recherche par l'Observatoire des Entreprises de l'Économie Sociale, et procédera à une évaluation de ses conclusions après la période de trois ans, en étudiant l'impact possible de ces conclusions sur les politiques de la Commission européenne concernant les PME et les EES.

#### 4.2.2 Participation totale des PME et EES aux programmes européens de soutien aux entreprises

4.2.2.1 Le CESE demande à la Commission de s'assurer que les EES aient la possibilité de participer équitablement au nouveau programme multiannuel pour l'entrepreneuriat 2006-2010, et de promouvoir les initiatives visant à une inter-action entre PME et EES, et notamment l'utilisation des EES dans la coopération entre PME.

4.2.2.2 Le CESE demande également que le taux de participation des PME et des EES aux programmes de l'UE pour l'accès à la recherche, à l'innovation, et aux marchés mondiaux soit placé parmi les principales priorités politiques européennes.

4.2.2.3 Le CESE considère que l'importance des projets en faveur des PME dans les fonds structurels devrait être maintenue, et que l'importance des projets en faveur des EES et de l'interaction entre EES et PME devrait être accrue, surtout lorsque de tels projets favorisent la création de nouveaux emplois et le développement des régions rurales. L'accès aux fonds structurels ne doit pas être limité en fonction du domaine d'activité de l'entreprise

#### 4.2.3 Intégration des conclusions de la Conférence interministérielle de l'OCDE d'Istanbul pour les PME, et leur extension aux EES

4.2.3.1 Le CESE propose également à la Commission de reprendre les conclusions politiques de la Conférence Interministérielle de l'OCDE d'Istanbul sur les PME, et de les étendre aux EES. Il demande donc une approche plus adaptée des besoins et caractéristiques des PME et EES, et notamment:

- Une amélioration de l'accès au financement des PME et des EES au moment où les critères de Bâle pour les prêts bancaires sont en train de devenir plus rigides pour les entreprises à risque ou sous-capitalisées;
- La promotion des partenariats, des réseaux et des clusters entre PME et EES;
- Une mise à jour et une intégration constante des données empiriques sur la situation des PME et des EES;
- La réduction des barrières aux marchés globaux pour les PME et les EES, notamment par une réduction des fardeaux administratifs et juridiques auxquels elles sont confrontées;
- La prévention et le sauvetage des crises d'entreprise et des faillites;
- La promotion de l'éducation et du développement des ressources humaines;
- La promotion des technologies de l'information et de la communication <sup>(1)</sup>.

#### 4.2.4 Amélioration du dialogue social au niveau sub-national, national et communautaire

4.2.4.1 Dans plusieurs pays de l'UE, notamment certains des nouveaux pays, les PME ne sont pas suffisamment représentées dans les instances nationales de dialogue social. Le CESE considère qu'elles devraient l'être d'avantage, ne fut ce que dans un souci d'efficacité des politiques publiques de promotion et de régulation de ces entreprises, et pour que les grandes entreprises et le secteur des PME puissent exprimer leur avis sur un pied d'égalité.

4.2.4.2 Dans la plupart des pays de l'UE, ainsi qu'au niveau communautaire, les EES ne sont aucunement représentées dans le dialogue social. Le CESE suggère que les organisations représentatives des EES, tant au niveau communautaire que dans les différents États de l'UE, se structurent et se renforcent encore d'avantage, et soient incluses dans le dialogue social tant au niveau communautaire qu'au niveau des États membres. Le point de vue de ces organisations devrait être d'avantage pris en compte en ce qui concerne l'élaboration des normes relatives aux entreprises <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir: Cordis Focus N° 247, 14 juin 2004, page 14.

<sup>(2)</sup> Normes juridiques, comptables, etc.

#### 4.2.5 Recherche sur les modalités de promotion de la participation des travailleurs aux décisions et au capital de l'entreprise

4.2.5.1 Les EES ont développé un savoir-faire particulier dans le domaine de la participation des travailleurs au système de prise de décision et au capital de leurs propres entreprises. En particulier, une partie des coopératives a développé le «*travail associé coopératif*»<sup>(1)</sup>, par lequel la totalité ou la majorité des associés de la coopérative sont les travailleurs et vice-versa, et ont chacun une voix dans les prises de décision, indépendamment du montant de leurs participations financières dans l'entreprise, ces dernières étant par ailleurs nominales et non-transférables. Cette forme d'association est un des principaux facteurs qui expliquent le succès de plusieurs exemples de bonne pratique. Il appelle à la responsabilité directe des travailleurs dans le devenir de leur entreprise, et permet à ceux-ci de participer de plein pied à la stratégie de développement de celle-ci. Au moment où l'on reconnaît de plus en plus, dans le cadre de l'«économie de la connaissance» prônée par les objectifs de Lisbonne, que la ressource fondamentale de l'entreprise est son «capital humain», cette forme d'association révèle progressivement son caractère moderne et innovateur.

4.2.5.2 Le CESE propose à la Commission que dans l'Observatoire mentionné ci-dessus et dans les séminaires thématiques

qu'elle organise, cette forme spécifique d'association soit examinée sous les angles:

- de son coût d'opportunité, afin de définir dans quelle mesure et avec quelles adaptations possibles elle peut être utile et applicable aux PME conventionnelles;
- du cadre juridique et régulateur.

#### 5. Conclusions

5.1 Les PME sont la base de l'économie et de l'emploi en Europe, et sont à ce titre le premier acteur concerné par la réalisation des objectifs de Lisbonne. Les EES jouent un rôle croissant dans la cohésion sociale et le développement local. La capacité d'interaction entre PME et EES, notamment par une large utilisation des EES par les PME, dans l'intérêt des deux types d'entreprises, a été jusqu'ici largement sous-exploitée.

5.2 Par conséquent, le CESE propose à la Commission un réexamen de l'interaction existante et potentielle entre PME et EES, et de contribuer à démontrer que cette interaction est bénéfique au développement de ces deux types d'entreprises dans le cadre des profonds changements dus au dynamisme économique, et notamment dans les politiques de développement régional, de cohésion sociale et d'innovation.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

*La Présidente*

*du Comité économique et social européen*

Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(1)</sup> «*Cooperative worker ownership*» en anglais. Les principales normes de ce système particulier de travail ont été établies dans la «*World Declaration of Cooperative Worker Ownership*» (Février 2004) de l'Organisation Internationale des Coopératives de Production Industrielle, Artisanale et de Services de l'Alliance Coopérative Internationale (CICOPA), fruit d'un an et demi de consultations entre ses membres dans le monde. Ces normes spécifiques aux coopératives de travail associé («*worker cooperatives*» en anglais) sont complémentaires des normes coopératives générales comprises dans la «*Déclaration sur l'Identité Coopérative*» («*Statement on the Cooperative Identity*») de l'Alliance Coopérative Internationale, ainsi que dans la Recommandation 193/2002 de l'Organisation Internationale du Travail («*Recommandation sur la Promotion des Coopératives*»).

**Avis du Comité économique et social européen sur «Les corridors paneuropéens de transport»**

(2005/C 120/04)

Le 23 janvier 2003, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29 paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: « Les corridors paneuropéens de transport».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 octobre 2004 (rapporteuse: Mme ALLEWELDT).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 164 voix pour, 2 voix contre et 9 abstentions.

**1. Introduction**

1.1 Avec l'élargissement des thèmes <sup>(1)</sup> à toutes les questions qui ont un rapport avec le développement des corridors paneuropéens de transport, le groupe d'étude permanent a repris ses travaux en janvier 2003. Les actions réalisées sous le mandat précédent avaient été largement approuvées par l'Assemblée plénière en décembre 2002. Outre la poursuite et le développement des actions relatives aux corridors, les années 2003-2004 se caractérisent par de nouvelles orientations importantes adoptées par la Commission européenne en ce qui concerne le développement des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), qui touchent également les travaux sur les 10 corridors paneuropéens d'Helsinki. Les conditions cadres de la politique commune en matière d'infrastructures ainsi que de la coopération dans les corridors sont modifiées tant par l'élargissement de l'Union européenne en mai 2004 que par les perspectives d'adhésion qui se dégagent pour les pays des Balkans occidentaux.

1.2 Le présent projet d'avis a non seulement pour objectif de rendre compte des activités et des réflexions du Comité économique et social européen sur «Les corridors paneuropéens de transport» tout au long des deux années qui se sont écoulées, mais aussi de formuler des recommandations sur les prochaines actions que les parties concernées devraient entreprendre et comment le Comité pourrait y contribuer.

**2. Nouveau cadre de la politique paneuropéenne en matière d'infrastructures de transport**

2.1 Le rapport préparé par le groupe d'experts présidé par M. Karel VAN MIERT a été l'amorce de la révision des RTE-T par la Commission à la mi-2003. Cela a abouti à élargir la liste des projets prioritaires qui avait été établie en 1996, à prévoir de nouvelles formules de financement par l'UE et une nouvelle forme de coopération améliorée <sup>(2)</sup>. On avait envisagé d'inscrire le concept de corridors de transport dans la politique européenne des infrastructures. Il faudrait à l'avenir passer dans l'UE d'une politique des infrastructures axée sur les réseaux en

général à une politique basée sur des priorités le long de certains grands axes de circulation. Cette approche, préconisée par le groupe d'experts de M. VAN MIERT, n'a pas été approuvée.

2.2 Le CESE a débattu en détails de l'avenir des RTE-T dans le cadre de la réunion hors-siège de la section spécialisée à Rome en septembre 2003, avec la commission V «Grands travaux et réseaux d'infrastructure» du CNEL italien (Conseil national de l'économie et du travail), qui a permis l'adoption d'une résolution commune <sup>(3)</sup>. Cette résolution prône un engagement accru en faveur de la réalisation d'un réseau de transports intégré qui englobe véritablement les nouveaux États membres tout en ne se limitant pas à cela. L'intermodalité et la durabilité devraient être au premier plan; le financement devrait être renforcé en commun et, le cas échéant, complété par un fonds européen pour les réseaux transeuropéens des transports.

2.3 Une demande exprimée par la présidence italienne a conduit le CESE à élaborer un avis d'initiative qui avait pour objectif d'approfondir le débat lancé à Rome. Cet avis intitulé «*Les infrastructures de transport de l'avenir: - planification et pays limitrophes - mobilité durable - financement*» <sup>(4)</sup> présentait les idées essentielles du Comité sur la politique européenne en matière d'infrastructures de transport. Regardant vers l'avenir, le CESE propose d'essayer de nouvelles formules de financement, d'accorder une plus large priorité à la protection de l'environnement et à la durabilité sociale et écologique et, dans la planification et la réalisation d'un réseau de transport paneuropéen, de conserver les réalisations positives dans les corridors d'Helsinki tout en appliquant de nouvelles méthodes pour relever les défis d'un genre nouveau qui se posent.

2.4 L'Union européenne a accordé la plus haute priorité à la reconstruction pacifique de la région des Balkans occidentaux et a par conséquent insisté sur la mise en place d'infrastructures de transport opérationnelles. Pour compléter les corridors existants qui touchent cette région, à savoir les corridors X, V, VII, IV et VIII, et sur la base de la déclaration d'Helsinki de 1997 ainsi que des expériences réalisées avec le processus

<sup>(1)</sup> Décision du Bureau du 23 octobre 2002.

<sup>(2)</sup> Pour de plus amples détails, cf. l'avis du CESE, JO C 10 du 14.1.2004, p. 70.

<sup>(3)</sup> CESE 1043/2003 fin, disponible au secrétariat de la section spécialisée TEN.

<sup>(4)</sup> JO C 108 du 30.4.2004, p. 35.

TINA<sup>(5)</sup>, on a élaboré un concept de transports pour les Balkans occidentaux. Ce concept comprend un réseau d'infrastructures intermodal, dit réseau de base du transport régional de l'Europe du sud-est («South East Europe Core Regional Transport Network»), à mettre en place de manière commune et coordonnée. Les États concernés<sup>(6)</sup> ont préparé un mémorandum d'accord qui se réfère entre autres explicitement à la coopération avec les groupes d'intérêts socioéconomiques de la région et le groupe d'étude permanent du CESE.

2.5 La coordination des travaux des comités directeurs dans les 10 corridors d'Helsinki<sup>(7)</sup> et 4 zones de desserte (des programmes PETRA)<sup>(8)</sup> a pris un nouveau virage. Un fois par an, la Commission invite les présidents et directeurs des secrétariats des corridors ainsi qu'une série d'autres représentants européens ou des institutions européennes pour échanger des idées sur la situation et les nouvelles perspectives de travaux. L'ancien groupe de travail «Transports» du G-24 devrait être remplacé par une structure de travail plus petite et plus efficace. Dans le même temps, les responsables de la Commission sont conscients que seule celle-ci est en mesure d'assurer certains aspects de la coordination et de l'aide sur le plan technique et organisationnel. Les dernières rencontres ont eu lieu en juin 2003 et le 15 mars 2004. Les chapitres 3 et 4 en reflètent les conclusions les plus importantes.

2.6 L'élargissement de l'UE et sa «nouvelle politique de voisinage» ne resteront pas non plus sans influence sur la future planification en matière de politique des transports en Europe et au-delà. En juin, la Commission et le Parlement européen ont organisé une rencontre stratégique commune, à laquelle étaient invités des représentants du secteur européen des transports, notamment des autres États limitrophes de l'EU. Il y a été décidé de créer un groupe de travail à haut niveau, qui sera chargé d'élaborer des accords sur le développement de grands axes de circulation transeuropéens, tout particulièrement en direction des pays limitrophes à l'Est, à savoir la Fédération de Russie, la région de la mer Noire et les Balkans. En ce qui concerne le bassin méditerranéen, un projet de création d'un réseau de transport Europe-Méditerranée a été lancé. Pour la Turquie, on examine à l'heure actuelle les besoins en infrastructures de transport.

### 3. Grandes orientations des travaux du groupe d'étude permanent

#### 3.1 Nouveaux développements et missions anciennes: information et transparence

3.1.1 Même 7 années de mise en œuvre de la déclaration d'Helsinki et de consolidation de la coopération dans les comités directeurs, avec plus largement la participation de la Commission européenne, n'ont pas suffi pour qu'augmentent de manière notable la transparence et l'interconnexion des divers processus de planification. Les nouvelles orientations des RTE-T, les corridors et zones de desserte, le réseau de base du transport régional de l'Europe du sud-est («South East Europe

<sup>(5)</sup> Évaluation des besoins en infrastructures de transport (EBIT), planification en matière d'infrastructures pour les PECO au cours de la deuxième moitié des années 1990.

<sup>(6)</sup> Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie-Monténégro, ARYM.

<sup>(7)</sup> Une carte détaillée des corridors est disponible au secrétariat de la section spécialisée TEN.

<sup>(8)</sup> Les programmes PETRA comprennent 4 zones de desserte conformément à la déclaration d'Helsinki de 1997: mer de Barents/Euro-Arctique, Bassin de la mer Noire, Bassin méditerranéen et mer Adriatique-Ionienne.

Core Regional Transport Network»), les travaux de la CEMT et de la CEE-ONU ainsi que diverses initiatives régionales visant à renforcer la coopération n'intéressent qu'un cercle restreint d'experts.

3.1.2 Le manque de transparence se fait encore davantage sentir au niveau de la société civile organisée. L'une des tâches essentielles du groupe d'étude permanent est et reste son rôle de liaison et d'information tant au sein des organes officiels que vis-à-vis des organisations de la société civile concernées. La Commission travaille à élaborer un système d'information qui devrait être disponible de manière générale pour la planification et l'analyse d'impact. Ce système d'information géographique (SIG) n'est pour l'instant disponible qu'en interne mais pourrait, sous certaines conditions, se baser sur des données socioéconomiques, ce qui permettrait au CESE de mieux en tirer profit pour les thèmes qu'il doit examiner. Il conviendrait d'évoquer cette approche avec la Commission.

#### 3.2 Utiliser les procédures de consultation: les voies de transport «européennes» requièrent un «consensus européen»

3.2.1 Le bilan dressé par le groupe VAN MIERT a permis d'entrevoir clairement les difficultés qui creusent entre les plans européens ambitieux et leur concrétisation un fossé qu'il paraît difficile de combler. Il a été reconnu à juste titre que l'adoption d'une approche plus transfrontière dans les procédures de planification et l'augmentation de la participation des groupes d'intérêts de la société civile constituaient deux éléments susceptibles de remédier à cette situation à l'avenir, qui ont d'ailleurs trouvé place dans les nouvelles orientations des RTE.

3.2.2 La participation de la société civile organisée est essentielle pour un développement équilibré qui tienne compte des intérêts locaux et régionaux et rende effectifs le fonctionnement et l'utilisation des voies de transport. Les projets d'infrastructure d'intérêt européen ne peuvent remplir leur fonction que s'ils répondent à des intérêts de durabilité et prennent ceux-ci en compte. Pour cela, il faut la participation des organisations professionnelles, des entreprises de transport, des syndicats, des organisations environnementales et des associations de consommateurs, participation qui doit s'exercer au niveau européen et transfrontalier. L'impulsion nécessaire à la réalisation des voies de communication «européennes» ne peut venir que d'une entente et d'un consensus «européens» portés par la collectivité. Le CESE a maintes fois proposé son aide pour instaurer ce consensus. Pour ce faire, il convient de faire appel systématiquement à l'instrument de l'audition au niveau européen. Le CESE met cependant en garde contre la tentation de considérer ceci comme un simple exercice de style dont les résultats seraient indifférents. L'audition sur le processus TINA, réalisée par le CESE en 1998 avec la collaboration de la Commission européenne n'a pas été prise en compte dans le rapport final, bien qu'elle ait suscité un grand intérêt et abouti à des conclusions évidentes.

### 3.3 De la consultation à la collaboration conceptuelle et pratique

3.3.1 Depuis plusieurs années que le CESE mène des travaux sur la politique paneuropéenne des transports, la participation et la consultation ont longtemps été au cœur des revendications essentielles qu'il a formulées. C'est un concept de base qui s'est largement imposé aujourd'hui parmi les participants qui oeuvrent au niveau européen et le CESE a établi de bons contacts en la matière. Il est désormais temps de concrétiser une autre exigence, à savoir participer sur le plan conceptuel et pratique aux travaux des comités directeurs et d'autres organes.

3.3.2 Le récent avis d'initiative intitulé «Les infrastructures de transport de l'avenir», qui définit expressément les principes de la politique européenne des transports du point de vue du Comité, jette les bases d'une collaboration sur le fond en matière de conception. L'objectif de durabilité, les réflexions menées sur l'amélioration des financements et l'orientation paneuropéenne des infrastructures de transport en constituent trois grands axes. Pour ce qui concerne le développement des corridors de transport, le Comité y définit des actions prioritaires autour desquelles doivent s'articuler les travaux du groupe de travail permanent, que l'on rappellera brièvement <sup>(9)</sup>:

- contrôler l'instauration de meilleures liaisons entre les espaces économiques;
- augmenter l'intermodalité sur la base de critères aisément applicables;
- améliorer les liaisons avec les voies navigables;
- intégrer le transport maritime à courte distance;
- favoriser davantage la collaboration dans les transports ferroviaires, qui a donné parfois de bons résultats;
- accorder davantage d'attention au raccordement des réseaux de transport locaux et régionaux aux grands axes de transport;
- tenir systématiquement compte, dans les travaux sur les corridors, des objectifs de développement sur le plan qualitatif et de l'exploitation (questions de sécurité, intérêts des consommateurs, conditions sociales notamment dans le transport routier international, qualité des prestations, bilan environnemental);
- conserver largement le concept de corridors et en augmenter la portée géographique.

3.3.3 Ces objectifs de la Commission ont été partiellement repris lors de la révision des grandes orientations des RTE. Il s'agira désormais de réussir le tour de force de poursuivre leur réalisation sur le plan pratique et de manière cohérente, tout en conservant une approche commune transfrontière. Le CESE

aurait la possibilité d'y contribuer grâce à des actions spécifiques concrètes.

### 3.4 Interconnexion des corridors et collaboration régionale

3.4.1 Les travaux des comités directeurs ont atteint entre-temps la même intensité dans tous les corridors. De manière générale, on peut dire qu'il existe des imbrications régionales, de sorte que l'on peut davantage considérer qu'il s'agit d'un réseau de corridors plutôt que d'axes de circulation distincts. Les approches adoptées dans les zones de desserte comportent désormais de plus en plus une composante régionale en matière de coopération, par exemple dans les Balkans occidentaux pour les corridors IV, V, VII et X ou dans la région de la mer Baltique pour les corridors I et IX. Cette intensité des travaux s'oppose aux activités plutôt réduites dans les zones de desserte définies officiellement (programmes PETRA).

3.4.2 Ces deux approches, à savoir la mise en place de grands axes de circulation et l'interconnexion régionale à grande échelle, se complètent. Il conviendrait qu'à l'avenir, les travaux du groupe d'étude permanent mettent davantage l'accent sur l'élaboration de concepts de développement régional. L'interrelation entre la politique des transports, le développement régional et les thèmes prioritaires dans les relations extérieures du CESE (pays limitrophes à l'est, dimension nordique, Balkans occidentaux) est un aspect important abordé par le CESE au sein de plusieurs sections.

### 3.5 Future mission: instaurer de nouvelles liaisons

3.5.1 Le Comité se félicite de la discussion stratégique qui a eu lieu en juin 2004 entre la Commission et le Parlement européen, même s'il a toujours souligné que l'élargissement ne devait pas avoir pour conséquence une limitation des initiatives de l'UE en faveur de la réalisation de liaisons européennes de transport. Dans un courrier adressé au CESE, la Commission affirme être dans une période de lancement d'une procédure décisionnelle plus large et plus ouverte à laquelle chaque participant pourra contribuer. Cette ouverture est un facteur de réussite et de durabilité indispensable à la planification des transports au niveau européen.

3.5.2 Les expériences engrangées jusqu'ici, notamment les travaux des comités directeurs, constituent les fondements importants indispensables à de nouvelles planifications. La contribution spécifique du CESE, telle qu'elle a été définie dans le présent avis, en se basant sur une expérience de plusieurs années, ne peut être apportée qu'au tout début de la procédure de planification des infrastructures. Le CESE se doit de saisir cette occasion.

<sup>(9)</sup> JO C 108 du 30.4.2004, p. 5, par. 1.8.1 à 1.8.8.

#### 4. Les activités du groupe d'étude permanent dans les divers corridors de transport

4.1 Un groupe de travail syndical a été mis en place dans le corridor II<sup>(10)</sup> et a tenu sa première réunion les 10 et 11 avril 2003 à Moscou. Le CESE a participé à la réunion officielle du comité directeur des 15 et 16 mai 2003 à Berlin. Les conclusions de ces deux rencontres sont de bon augure pour nos travaux. Les problèmes rencontrés dans le corridor II résident dans les difficultés de coopération avec le Belarus. L'option qui aurait tendance à s'imposer entre-temps est celle du contournement du Belarus, et donc d'une partie très importante et très bien équipée du corridor, par le nord. Il s'agit d'éviter les difficultés qui se posent aux frontières. On assiste à l'heure actuelle à l'intensification de la coopération entre les compagnies de chemin de fer. Il a été récemment proposé d'élargir le corridor jusqu'à Iekaterinbourg. Chacun se montre particulièrement intéressé à mieux gérer les problèmes liés au transport routier ainsi que les procédures pratiques aux postes frontières et donc à bénéficier du soutien apporté par le CESE.

4.2 La participation aux travaux dans le corridor IV<sup>(11)</sup> n'a cessé de se consolider. La réunion du comité directeur, tenue les 20 et 21 mai 2003 à Sopron (Hongrie), a permis à des représentants d'entreprises ferroviaires et à des syndicats de cheminots du corridor IV de se rencontrer et d'engager une discussion fructueuse sur le développement du transport ferroviaire. Cette discussion doit être poursuivie. C'est ce qui s'est produit lors de la dernière réunion des 10 et 11 novembre 2003 à Dortmund. Les obstacles d'ordre technique et organisationnel et les propositions de solutions pour franchir les postes-frontières ont été définis comme les thèmes principaux à aborder lors de prochaines discussions. Pour assurer la continuité, un représentant de la coopération syndicale des cheminots participera désormais en tant qu'observateur aux comités directeurs. Il paraît donc normal d'aborder de manière thématique la situation économique et sociale dans le transport routier de marchandises ainsi que les aspects techniques et organisationnels de ce secteur dans le corridor IV.

4.3 Le CESE attache une importance particulière au développement du corridor X<sup>(12)</sup>. Aussi les contacts avec le comité directeur de ce corridor ont-ils été intensifiés. La concrétisation d'actions éventuelles du CESE s'est faite dans le cadre de la réunion du comité directeur des 18 et 19 juillet 2003 en Slovaquie. Le 3 novembre 2003, le CESE organisait avec succès une «conférence-dialogue» à Belgrade, qui a permis l'adoption d'une résolution commune<sup>(13)</sup>. D'autres actions visant à renforcer la coopération, notamment pour les chemins de fer, vont suivre. Les relations de travail à Sarajevo ainsi que la coopération avec le comité directeur du réseau de base du transport régional de l'Europe du sud-est sont deux autres éléments de ces travaux. Dans la perspective d'une politique équilibrée sur les ports maritimes et leur liaison avec les voies de circulation de l'arrière-pays, le corridor V<sup>(14)</sup> représente un axe de liaison important dans ce contexte.

<sup>(10)</sup> Allemagne-Pologne-Belarus-Russie.

<sup>(11)</sup> Allemagne-Tchéquie-Autriche-Slovaquie-Hongrie-Roumanie-Bulgarie-Grèce-Turquie.

<sup>(12)</sup> Autriche-Croatie-Serbie-ARYM-Slovaquie-Hongrie-Serbie-Bulgarie.

<sup>(13)</sup> Cf. annexe 1.

<sup>(14)</sup> Italie-Slovaquie-Hongrie-Ukraine-Slovaquie-Croatie-Bosnie-Herzégovine.

4.3.1 Une action commune devrait avoir lieu début novembre 2004 avec la Communauté de travail des chemins de fer, l'ARGE du corridor X (ARGE-X Line), en faveur d'une amélioration des services de chemins de fer, qui prévoit un cortège de manifestants et des actions à Villach (en Autriche), à Zagreb (en Croatie) et à Sarajevo (en Bosnie-Herzégovine)<sup>(15)</sup>.

4.4 Le CESE a élaboré toute une série de propositions<sup>(16)</sup> sur le développement des voies navigables et du corridor VII<sup>(17)</sup> (Danube). La dernière réunion du comité directeur a eu lieu en juillet 2004. La réflexion se poursuit dans le cadre du groupe d'étude permanent, l'accent étant mis sur les obstacles actuels à la croissance du transport fluvial dans le corridor VII et sur les dispositions permettant de les réduire. Les discussions portent également sur les possibilités de développement du transport intermodal et le choix des investissements en infrastructures de transport qui en découleront<sup>(18)</sup>.

4.4.1 Le CESE, dans son avis sur «*Les infrastructures de transports de l'avenir*» adopté le 28 janvier 2004<sup>(19)</sup> évoquait la nécessité «*de promouvoir le corridor VII (...) Danube, d'assurer la jonction avec des lignes ferroviaires ainsi que de prévoir des dispositions techniques et sociales adaptées en matière de navigation intérieure transfrontalière*».

4.4.2 En outre, le Comité consultatif mixte UE/Roumanie (lors de sa réunion à Bucarest les 23 et 24/05/02) a proposé, afin d'optimiser le rôle du Danube en tant que corridor paneuropéen de transport, d'entreprendre des travaux et d'augmenter l'aide financière actuelle en vue d'améliorer sa navigabilité et l'interconnexion avec la mer Noire.

4.5 Depuis la «conférence ouverte» sur les corridors III<sup>(20)</sup> et VI<sup>(21)</sup> qui a eu lieu à Katowice en 2001, le CESE n'a organisé aucune activité spécifique dans ces corridors. Cependant, un courrier du secrétariat pour le corridor III daté d'août 2004 l'invite désormais à poursuivre en élaborant des propositions sur le programme de travail 2003/2004.

4.6 Le CESE a reçu ces deux dernières années un soutien particulier de la part des employés du secteur des transports instaurant actuellement une nouvelle collaboration syndicale le long des corridors au niveau paneuropéen, sous l'égide de la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF). Le projet de l'ETF contribue de façon déterminante à la réussite des actions du CESE dans l'ensemble des secteurs des transports, sous la forme de contributions importantes sur le plan conceptuel et pratique, et renforcera encore la collaboration à l'avenir.

<sup>(15)</sup> Ces actions sont en cours de préparation et ne peuvent donc pas être exposées en détails dans le présent avis, mais il est possible d'obtenir de plus amples informations auprès du secrétariat de la section spécialisée TEN.

<sup>(16)</sup> «Vers un régime paneuropéen de la navigation fluviale», JO C 10 du 14.1.2004, p. 49.

<sup>(17)</sup> Allemagne-Autriche-Slovaquie-Hongrie-Croatie-Serbie-Bulgarie-Moldavie-Ukraine-Roumanie.

<sup>(18)</sup> Pour de plus amples détails, cf. le document de travail de M. LEVAUX, qui peut être obtenu auprès du secrétariat de la section spécialisée TEN.

<sup>(19)</sup> Cf. note 4.

<sup>(20)</sup> Allemagne-Pologne-Ukraine.

<sup>(21)</sup> Pologne-Slovaquie-Tchéquie.

4.7 Enfin, il convient de signaler que, pour chacun des corridors, une fiche comportant les données de base <sup>(2)</sup> a été établie par le président du groupe d'étude permanent, en collaboration avec le secrétariat de la section TEN et avec le soutien des services compétents de la Commission européenne.

## 5. Recommandations pour la poursuite des travaux

5.1 Les nouveaux éléments de la politique paneuropéenne des transports, tels qu'ils ont été évoqués ci-dessus, ont été repris par le groupe d'étude permanent et intégrés dans les planifications régionales, pratiques et conceptuelles. Plus que jamais la force du CESE réside dans sa capacité à relayer les intérêts et à formuler des propositions pratiques. Actions et présence sur place doivent en constituer la clé de voûte.

5.2 Avec le groupe d'étude permanent, le CESE dispose d'une sorte de lieu d'échanges, qui fait fonction de structure d'information et d'accueil pour les personnes intéressées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Comité. Les actions d'information, de gestion et de coordination des activités du CESE et la participation responsable aux actions transfrontalières de coordination au niveau européen font partie des tâches principales du groupe d'étude permanent, dont l'efficacité se fonde sur 13 années de participation active du Comité à la conception de la politique paneuropéenne des transports.

5.3 Dans les deux années à venir, le CESE devrait mettre l'accent au cours de ses travaux sur la collaboration pratique et la participation de la société civile organisée sur place. Il s'agira pour lui de contribuer aux objectifs fixés pour la politique des transports au paragraphe 3.3.2 en permettant aux organisations de la société civile concernées d'articuler leur évaluation, leur

critique et leurs propositions d'amélioration sur chaque corridor, région ou projet d'infrastructure concerné.

5.4 Il faudrait que la collaboration du CESE avec les comités directeurs des corridors et la Commission européenne s'intensifie. Il convient notamment que le groupe d'étude permanent remplisse pleinement son nouveau rôle dans le cadre de la mise en place du réseau de base du transport régional de l'Europe du sud-est (cf. par. 2.4).

5.5 Le groupe d'étude permanent devrait mener une réflexion sur la manière dont les aspects opérationnels des transports peuvent être davantage pris en compte dans la mise en place des axes de transport paneuropéens; il faudrait notamment que les dimensions d'intermodalité, de protection de l'environnement, de sécurité, de conditions sociales et d'efficacité se voient concrétisées dans le cadre de la politique sur les corridors.

5.6 La planification de nouveaux axes de transport dans le cadre de politique européenne de voisinage (PEV) est en cours. La Commission européenne a fait preuve d'ouverture en la matière et il conviendrait que le groupe d'étude permanent apporte sa contribution.

5.7 La Commission européenne et les comités directeurs dans les corridors et les zones de desserte devraient travailler davantage en synergie. La Commission européenne doit ici assurer une fonction importante de coordination, tout en apportant un soutien sur le plan technique et organisationnel. Il serait souhaitable d'accorder davantage d'importance à une orientation commune donnée par tous les participants aux diverses actions au niveau paneuropéen ainsi qu'à une participation plus étroite du Parlement européen.

Bruxelles, le 5 octobre 2004.

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

---

<sup>(2)</sup> Cf. annexe 2. Données non officielles susceptibles de subir des modifications.

**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 - Connecter l'Europe à haut débit: développement récent dans le secteur des communications électroniques»**

COM(2004) 61 final

(2005/C 120/05)

Le 29 mars 2004, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 octobre 2004 (Rapporteur: **M. McDONOGH**).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 163 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Le Comité se félicite de l'analyse et des recommandations contenues dans la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «*Connecter l'Europe à haut débit: développement récent dans le secteur des communications électroniques*» (COM(2004) 61 final). Il s'agit d'un rapport intelligent et opportun qui allie vision stratégique et volonté d'exécution afin de guider le secteur européen des communications électroniques au cours de sa prochaine phase de croissance.

1.2 Le présent avis, tout en apportant son soutien à l'analyse et à l'effort de la Commission, souligne également certains domaines qui présentent un intérêt spécifique pour le Comité.

## 2. Historique

2.1 Le 3 février 2004, la Commission a adopté une communication intitulée «*Connecter l'Europe à haut débit: développement récent dans le secteur des communications électroniques*». Cette communication fait suite à la demande du sommet européen du printemps 2003 de rapport sur l'évolution du secteur dans la perspective du sommet de printemps de 2004. Il s'agit d'un rapport résumant la situation actuelle du secteur des communications électroniques dans ses implications avec la stratégie de Lisbonne, qui comporte une analyse des principales questions affectant la croissance future. Le document constitue également un appel en faveur d'un soutien politique aux actions nécessaires pour soutenir le développement du secteur à l'avenir.

2.2 La stratégie de Lisbonne reconnaît que les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont un moteur décisif de la croissance, de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité et qu'elles contribuent à améliorer à la fois la performance économique et la cohésion sociale. La communication souligne l'importance du secteur des communications électroniques – qui se divise en deux segments: services et équipements – pour la santé de l'économie européenne et son rôle clé dans la stimulation de la productivité. Le secteur des communications électroniques joue un rôle moteur en raison de sa taille, de son dynamisme et de ses répercussions sur presque toutes les autres activités économiques. Des données

récentes confirment que ce secteur a été et reste le principal facteur de croissance de la productivité dans l'Union européenne.

2.3 En dépit d'une croissance vigoureuse au début des années 1990 et des ambitions de la stratégie de Lisbonne, l'Europe est aujourd'hui à la traîne des États-Unis et de quelques pays asiatiques en ce qui concerne le rythme de production et d'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC). La pénurie en matière d'investissements dans ce secteur est un frein à la compétitivité de l'Europe<sup>(1)</sup>. L'évolution dans le secteur des communications électroniques au cours de 18 prochains mois est vitale pour le succès du plan d'action eEurope 2005, et pour les objectifs à long terme de la stratégie de Lisbonne. Ce secteur a connu une croissance rapide à la fin des années 1990, puis un recul assez prononcé en 2000 et en 2001, qui a conduit le Conseil des ministres et la Commission à surveiller de près la situation dans le secteur des communications électroniques et à élaborer un rapport pour la réunion du Conseil européen de printemps en 2003.

2.4 Après deux années de consolidation, les conditions semblent favorables à un retour à des taux de croissance plus élevés. Selon la Commission, ces conditions comprennent notamment l'amélioration des conditions financières pour les opérateurs, associées à une croissance constante des recettes provenant des services. Toutefois, pour obtenir une croissance durable dans ce secteur, il est indispensable d'augmenter les dépenses d'investissements et de poursuivre le déploiement de services nouveaux et innovants.

2.5 Depuis l'éclatement de la bulle Internet, les opérateurs de télécommunications réduisent leurs dépenses d'investissement dans le cadre de leurs plans de consolidation. Le retour à une croissance durable de l'ensemble du secteur exige néanmoins un réveil de ces dépenses d'investissements. Le taux d'investissement sera affecté par l'action publique: la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire apportera une meilleure sécurité juridique, celle des stratégies nationales en matière de haut débit facilitera l'accès à l'internet; la promotion de nouveaux services et de contenus innovants stimulera la demande et la levée des barrières réglementaires et technologiques facilitera le déploiement de réseaux 3G.

<sup>(1)</sup> Van Ark, B. et Mahony, O. (2003) *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective*, [http://europa.eu.int/comm/entreprise/entreprise\\_policy/competitiveness/doc/eu\\_competitiveness\\_a\\_sectoral\\_perspective.pdf](http://europa.eu.int/comm/entreprise/entreprise_policy/competitiveness/doc/eu_competitiveness_a_sectoral_perspective.pdf).

C'est pourquoi la communication définit quatre domaines d'action prioritaires:

a) *Enjeux réglementaires.* Toute transposition tardive ou incorrecte du nouveau cadre réglementaire en matière de communications électroniques par les États membres freine la compétitivité et est source d'incertitude sur le marché. Une procédure d'infraction a été ouverte contre un certain nombre d'États membres du fait de la non-transposition des nouvelles mesures. L'objectif d'une mise en œuvre complète et effective de cette réglementation par les États membres, anciens et nouveaux, reste une des premières priorités en 2004. De plus, les nouvelles mesures doivent être appliquées de manière cohérente par les autorités nationales de régulation. Les lignes directrices communes, probablement adoptées dans le courant de l'année, sur les dispositions qui pourraient être imposées aux entreprises en position dominante revêtiront une importance particulière. Elles devraient aider les autorités de régulation à définir les mesures adéquates de stimulation des investissements et à s'assurer que les marchés émergents ne sont pas soumis à des obligations inappropriées.

b) *Extension de la couverture dans les zones mal desservies.* Conformément au plan d'action eEurope, les États membres ont convenu de publier des stratégies nationales en matière de haut débit, comme l'ont déjà fait les 15 anciens États membres, ainsi que certains des nouveaux. Il convient en particulier d'identifier les zones qui risquent de se retrouver à la traîne de la société de l'information du fait d'une demande insuffisante - *face aux critères de rentabilité retenus par les opérateurs* - pour justifier le déploiement de services à large bande. Le financement de l'UE peut venir compléter l'action au niveau national, régional ou local. Il existe des lignes directrices sur l'utilisation des fonds structurels dans ces domaines. La création d'un Forum sur la fracture numérique dans le courant de l'année contribuera à l'échange des meilleures pratiques et des solutions innovantes. La Commission publiera également d'ici l'été un rapport sur ces stratégies nationales.

c) *Stimuler la demande.* Alors que les communications haut débit sont d'ores et déjà à la disposition de la majorité des ménages de l'Union, seule une partie d'entre eux ont choisi de s'abonner. C'est l'utilisation de la technologie plutôt que son déploiement qui conditionne maintenant le développement du marché haut débit. L'expérience des pays présentant le plus haut niveau d'acceptation du haut débit révèle l'importance d'une véritable concurrence basée sur le réseau pour faire baisser les prix et promouvoir des services en ligne innovants. En outre, les mesures prises par les États membres en vue de stimuler la demande peuvent également jouer un rôle. Ces derniers favorisent l'utilisation des TIC dans un nombre croissant de services clés (gouvernement local et national, santé et éducation) et les proposent en

ligne. Ce processus doit s'accompagner de mesures relatives à la sécurité, à la gestion des droits numériques et à l'interopérabilité des différents services et dispositifs. La révision à mi-parcours du plan d'action eEurope 2005, qui est attendue pour l'été, constitue une nouvelle occasion de soutenir cette politique.

d) *Lancement réussi des communications mobiles de troisième génération (3G).* Le rapport de la plate-forme «Communications & Technologies Mobiles» (composée d'acteurs clés) expose une vision stratégique du rôle du secteur par rapport à l'avenir des services mobiles. À cet effet, il met en exergue une série de défis commerciaux et réglementaires. L'univers de la 3G, basé sur des échanges de données, sera plus complexe que celui des GSM, basé sur des échanges vocaux. Si elle est maîtrisée, cette évolution peut permettre d'offrir de nouveaux services très intéressants et stimuler sensiblement la productivité au sein de l'Union. La Commission a exposé son approche en matière de communications mobiles dans sa communication du 30 juin 2004<sup>(1)</sup> et continuera à travailler avec les parties prenantes afin de définir les priorités stratégiques en matière de recherche dans le domaine des communications mobiles.

2.6 Lors du Conseil Télécommunications qui a eu lieu les 8 et 9 mars 2004 à Bruxelles, le Conseil a souligné l'engagement politique des objectifs de la stratégie de Lisbonne: croissance durable, emploi et cohésion sociale en soutenant les appels à l'action dans la communication (COM(2004) 61 final) et la communication sur la révision à mi-parcours du plan d'action eEurope 2005 (COM(2004) 108 final).

## Observations

### 3. Observations générales

3.1 La communication aborde un domaine vaste et complexe qui revêt une importance cruciale dans le cadre du processus de Lisbonne: l'industrie des communications électroniques. Ces dernières années, le Comité a adopté de nombreux avis traitant de divers aspects de la politique en la matière<sup>(2)</sup>. Il se félicite aujourd'hui de pouvoir se prononcer sur le développement de l'industrie des communications électroniques, la fourniture du haut débit, le développement du secteur des communications mobiles et la définition du nouveau cadre réglementaire pour l'industrie.

3.2 La Commission a parfaitement agi en soutenant la mise au point et l'exécution de la politique visant à encourager le développement de la croissance du secteur des communications électroniques. Compte tenu des puissants intérêts commerciaux et sociaux en jeu, ainsi que de l'appui politique ferme du Conseil des ministres, des gouvernements nationaux et des autorités régionales, ce domaine connaît une évolution très rapide.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 447 final *Services mobiles à haut débit*.

<sup>(2)</sup> Voir JO C 169 du 16.06.1999, p. 30; JO C 368 du 20.12.1999, p. 51; JO C 14 du 16.01.2001, p. 35; JO C 123 du 25.04.2001, p. 61; JO C 123 du 25.04.2001, p. 36; JO C 139 du 11.05.2001, p. 15; JO C 311 du 07.02.2001, p. 19; JO C 48 du 21.02.2002, p. 33; JO C 48 du 21.02.2002, p. 27; JO C 221 du 17.09.2002, p. 22; JO C 241 du 07.10.2002, p. 119; JO C 61 du 14.03.2003, p. 32; JO C 61 du 14.03.2003, p. 184; JO C 220 du 16.09.2003, p. 33; JO C 220 du 16.09.2003, p. 36; JO C 80 du 30.03.2004, p. 66 et autres.

3.3 Étant donné le caractère dynamique complexe de ce sujet et son importance pour le développement économique et social de l'Union, le Comité estime important que toutes les parties concernées puissent s'exprimer et ce, afin de pouvoir mettre en œuvre une politique plus complète et plus intégrée. Le Comité se félicite de l'intention de la Commission de continuer à travailler avec les acteurs en vue de définir les politiques à adopter dans des domaines tels que les droits de propriété intellectuelle, la gestion des droits numériques, les questions de sécurité, l'interopérabilité et la normalisation, la gestion du spectre de fréquences et la couverture des zones rurales et périphériques. Le Comité continuera de s'intéresser activement à ce secteur et à toutes ces questions.

3.4 Le Comité se félicite tout particulièrement de l'accent mis par la Commission sur la nécessité de l'interopérabilité et de l'ouverture aux différents niveaux de la technologie et des services: entre appareils et réseaux, entre appareils, entre réseaux et entre contenu et/ou applications. L'absence d'interopérabilité et d'une ouverture suffisante des plate-formes entraverait gravement le développement d'un marché de masse pour les nouvelles technologies.

3.5 Comme il a été mentionné au point 1.1, le Comité soutient la communication et félicite la Commission pour l'excellent travail qu'elle fournit dans ce domaine. Le Comité constate que d'importants travaux de recherche et de consultation ont été consacrés à l'analyse du secteur des communications électroniques et à l'élaboration d'une politique visant à favoriser une croissance forte et durable: le Comité soutient le plan d'action eEurope 2005 et adhère parfaitement aux actions recommandées dans la communication (COM(2004) 61 final).

3.6 Le Comité souhaite exprimer son intérêt particulier pour les questions suivantes:

### 3.6.1 Cadre réglementaire

3.6.1.1 Le Comité se félicite du nouveau cadre réglementaire pour les communications électroniques qui offre une meilleure sécurité juridique, une plus grande cohérence et une approche plus harmonisée quant à la manière dont les marchés opèrent sur le territoire de l'Union. L'amélioration de la sécurité juridique et de la transparence fournie par ce nouveau cadre encouragera les investissements dans le secteur des communications électroniques et accélérera le rythme de la concurrence et l'introduction de nouveaux services innovants.

3.6.1.2 Le Comité estime avec la Commission qu'une approche coordonnée, neutre du point de vue technologique, ainsi que l'adoption de normes ouvertes sont vitales pour la création d'un marché dynamique et concurrentiel dans le domaine de la fourniture des communications électroniques. Le Comité se réjouit de constater que le nouveau cadre réglementaire encourage la libre concurrence entre les différentes technologies d'accès (large bande, 3G, télévision numérique etc.). Cette approche abaissera les coûts de mise en réseau et les prix des services et facilitera l'utilisation et la mobilité pour les utili-

sateurs. De même, une approche du secteur technologiquement neutre, fondée sur des plate-formes ouvertes, stimulera considérablement la demande de services.

3.6.1.3 Le Comité se félicite dès lors de l'approche technologiquement neutre choisie par le nouveau cadre réglementaire destiné à refléter la convergence entre les services de téléphonie mobile et services de téléphonie fixe, les contenus accessibles en ligne et radiodiffusés et toute une série de plate-formes d'accès. Nous aimerions que la Commission veille à ce que des plate-formes interopérables soient mises en œuvre conformément à la directive-cadre 2002/21/CE.

3.6.1.4 Un marché des services véritablement concurrentiel dépend de la tarification concurrentielle pour la connexion au domicile ou au lieu de travail du client (boucle locale). A l'heure actuelle, sur la plupart des marchés, l'introduction de nouveaux services et les baisses de prix sont rendues difficiles par le fait que ce sont les opérateurs dominants qui contrôlent la boucle locale. La Commission doit veiller à ce que le cadre réglementaire permette effectivement de découpler la boucle locale du contrôle des opérateurs dominants pour chacun des marchés.

3.6.1.5 Le Comité déplore le fait que la Commission ait été obligée de recourir à des procédures d'infraction auprès de la Cour européenne de justice contre les États membres qui ne mettraient pas en œuvre le nouveau cadre réglementaire. Le Comité invite la Commission à poursuivre la mise en œuvre pleine et entière du cadre réglementaire dans tous les États membres, y compris les nouveaux États membres.

3.6.1.6 Le Comité se félicite du récent accord entre le groupe des régulateurs européens sur une position commune en ce qui concerne la manière de résoudre les problèmes de concurrence dans les marchés nouvellement ouverts dans le domaine des communications électroniques <sup>(1)</sup>. Tout en reconnaissant que le but du cadre réglementaire est de simplifier la réglementation et d'encourager la concurrence, le Comité invite la Commission à veiller à ce que le cadre soit mis en œuvre d'une manière qui stimule les marchés et les services émergents et qui n'entrave pas le développement. Le Comité invite la Commission à examiner de près l'adéquation des remèdes aux infractions et à veiller à leur application cohérente dans les divers États membres.

### 3.6.2 Développement des réseaux à large bande

3.6.2.1 Une infrastructure de réseaux à large bande étendue et sûre est essentielle au développement et à la fourniture de services et d'applications tels que: e-santé, e-business, e-gouvernement et e-apprentissage, faisant de la large bande un élément vital pour la croissance et la qualité de vie en Europe dans les années à venir. L'accès à la large bande est un bien public, un service public qui doit être accessible à tous les citoyens de l'Union européenne. Le Comité invite la Commission à envisager d'inclure les larges bandes dans la liste des services universels.

<sup>(1)</sup> [http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg\\_0330rev1\\_remedies\\_common\\_position.pdf](http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf).

3.6.2.2 Le plan d'action e-Europe 2005 plaide en faveur d'une généralisation et d'une utilisation de la large bande dans tous les États membres de l'UE d'ici 2005, mais nous avons pris du retard par rapport à nos ambitions. A moins que le rythme de développement de la large bande ne s'accélère, notamment en dehors des centres urbains, l'Union n'atteindra pas les objectifs fixés à Barcelone <sup>(1)</sup>.

3.6.2.3 Le Comité se félicite du fait que les 15 États membres de l'Union européenne aient présenté des stratégies de développement de la large bande et note que les nouveaux États membres présenteront leur stratégie avant la fin de l'année 2004. Le Comité prend note de la première évaluation positive des plans par la Commission <sup>(2)</sup> et attend avec impatience un rapport plus détaillé sur ces stratégies au mois de juin prochain.

3.6.2.4 Cependant, le Comité n'est pas d'accord avec la définition de «large bande» utilisée dans plusieurs études et rapports (par exemple, une capacité d'accès de 144kbs seulement est considérée comme «large bande» par le rapport COCOM04-20 FINAL cité ci-dessous et le même rapport inclut les connexions 3G dans le total des lignes d'accès à large bande pour l'Italie, mais pas pour les autres États membres). Ce manque de rigueur dans les définitions réduit considérablement la transparence et l'utilité du terme «large bande» dans toutes les délibérations. Le Comité invite la Commission à légiférer en la matière et à adopter une définition précise et rigoureuse du terme «large bande» qui soit d'application sur tout le territoire de l'Union.

3.6.2.5 Le Comité n'est pas d'accord non plus avec le fait que les statistiques de couverture de la large bande soient muettes quant à la qualité de l'accès. Le Comité invite la Commission à inclure une norme minimum de qualité de connexion dans sa définition de «large bande». Ce n'est qu'à cette condition que les statistiques en la matière seront fiables.

3.6.2.6 Le Comité est pleinement conscient de la nécessité de combler le fossé numérique qui divise l'Europe, au détriment des plus démunis et du droit de tous les citoyens à avoir accès aux communications électroniques. Bien que le Conseil des ministres ait amorcé un virage dans sa politique, passant de la connectivité au développement et à l'utilisation efficace de services innovants, le Comité s'interroge sur le rythme et sur la couverture du développement de la large bande. Le Comité est notamment préoccupé par la disparité entre certains pays et régions, mise en relief par les dernières statistiques de pénétration de la large bande effectuées par le comité «Communications» de la Commission <sup>(3)</sup>. Au sein de l'Europe des 15, 20 % de la population européenne sont actuellement exclus de l'accès à la large bande du fait de l'insuffisance de la couverture du réseau correspondant. Le Comité se félicite de voir que la

Commission souligne, dans sa communication, la nécessité de développer la large bande dans les zones mal desservies. Il demande à la Commission, dans son examen détaillé des stratégies nationales en matière de large bande, de souligner la nécessité d'étendre les réseaux à large bande afin qu'ils couvrent l'ensemble de l'Union dans un délai raisonnable et de mettre en évidence les insuffisances en la matière dans ses rapports futurs.

3.6.2.7 Le Comité se félicite des initiatives Quick-Start et de la mise à disposition des fonds structurels pour améliorer l'accès dans les zones rurales et les zones commercialement les moins attractives de l'UE, mais souhaite que la Commission continue à suivre de près la mise en oeuvre des stratégies nationales des États membres en matière de large bande et à se concentrer sur les problèmes de rythme d'introduction, de couverture et de qualité.

3.6.2.8 Le Comité regrette que la Communication de la Commission ne traite que de la fracture numérique géographique (zones mal desservies) et ne s'occupe pas de la fracture numérique financière (manque de moyens financiers pour se payer un accès au réseau). L'argument de la Commission que les services à haut débit améliorent les conditions de vie, en réduisant les distances et en facilitant l'accès aux soins de santé, à l'éducation et aux services publics, vaut aussi bien pour les citoyens isolés géographiquement que pour les plus démunis.

3.6.2.9 Le Comité estime que le rappel de la Commission qu'une intervention des pouvoirs publics pour contrecarrer la fracture numérique doit se faire dans le respect des principes et du droit de la concurrence, constitue une contradiction en soi: il y a fracture numérique parce que le marché se désintéresse de la population visée. Il existe donc une nécessité d'une mission de service public à confier par un acte officiel indiquant la nature précise des obligations de service public.

### 3.6.3 Introduction et développement des communications mobiles de troisième génération

3.6.3.1 Le Comité se félicite de la création par la Commission, en octobre dernier, de la plate-forme «Communications mobiles et technologie» visant à réunir les acteurs clés dans le domaine de la téléphonie mobile, les équipementiers et les fournisseurs. Il se félicite également de la publication du premier rapport de ce groupe <sup>(4)</sup> qui comporte 20 recommandations sur les actions nécessaires au soutien et au maintien du développement des réseaux et des services mobiles en Europe – y compris l'action relative à la recherche, les normes, le contenu, la sécurité, le spectre de fréquences, la coopération internationale et la réglementation.

<sup>(4)</sup> IP/04/23 3ème vague mobile pour l'Europe.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 263 final: «e-Europe 2005: une société de l'information pour tous».

<sup>(2)</sup> IP/04/626 Relier l'Europe à haute vitesse: la Commission évalue les stratégies nationales en matière de large bande.

<sup>(3)</sup> COCOM04-20 FINAL document de travail du comité «Communications»: Accès à la large bande dans l'UE: situation au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

3.6.3.2 Le Comité se réjouit de constater que le rapport sur la plate-forme mobile ainsi que diverses déclarations de la Commission mettent l'accent, s'agissant de la troisième génération, sur un environnement convivial et sûr capable de fournir «toujours et partout» un accès aux données à haut débit et à des services de loisirs grâce à toute une gamme de dispositifs à large bande.

3.6.3.3 Le Comité soutient sans réserve les points de vue exprimés par toutes les parties, à savoir que l'objectif visé est de disposer de réseaux et de services ouverts et interconnectés et de parvenir à l'interopérabilité des applications; il se félicite de l'engagement de la plate-forme mobile de préparer un agenda de recherche stratégique pour un futur monde sans fil dans le cadre du VII<sup>ème</sup> programme-cadre sur la recherche.

3.6.3.4 Le Comité appelle la Commission à faire pression afin de faciliter l'introduction des nouveaux réseaux de troisième génération et d'en réduire le coût. En particulier, les États membres doivent contribuer à résoudre les problèmes de planification et d'impact sur l'environnement qui entravent le développement de cette importante plate-forme.

3.6.3.5 Le Comité est préoccupé par le niveau élevé des paiements effectués par les opérateurs de réseaux pour obtenir des licences de troisième génération dans certains États membres, et des répercussions négatives que cela pourrait entraîner pour les stratégies futures. Il invite la Commission à s'exprimer de manière détaillée à cet égard et à proposer des mesures visant à améliorer tout effet négatif sur la stratégie de l'Union pour le déploiement et l'utilisation des TIC.

3.6.3.6 Dans l'intérêt des consommateurs et de l'utilisation efficace des ressources de l'UE, le Comité invite la Commission à envisager d'adopter une législation réglementant le partage des infrastructures entre les opérateurs de la troisième génération, là où cela est possible. Cette politique accélérerait l'accès tout en réduisant les préoccupations environnementales et le coût de la fourniture du service. Le Comité relève que la Commission estime que certains opérateurs clés sont opposés au partage des infrastructures pour des raisons de concurrence, mais il est d'avis que l'intérêt de l'Union dans son ensemble doit prévaloir sur les motivations purement commerciales de tel ou tel opérateur.

3.6.3.7 Le Comité relève que la plate-forme technologique estime nécessaire de créer un nouveau cadre politique global afin d'aborder comme il convient les questions liées à la troisième génération. La prochaine réunion du groupe est prévue pour le mois de juin; le Comité attend impatiemment la communication promise par la Commission en réponse au résultat de cette réunion.

### 3.6.4 Nouveaux services et stimulation de la demande

3.6.4.1 La Commission est d'avis que même dans les zones couvertes à 90 % en termes d'accès à la large bande, la diffusion est limitée (12 % en moyenne) et en perte de vitesse. Les raisons de cette situation sont les prix élevés, la mauvaise qualité et le manque d'intérêt du contenu – les consommateurs n'ont pas suffisamment intérêt à acquérir un service à large bande.

3.6.4.2 Le développement du contenu et de services visant à stimuler la diffusion des connexions à large bande est vital pour la diffusion des TIC dans leur ensemble, et dès lors pour la compétitivité, la croissance de la productivité et de l'emploi sur tout le territoire de l'Union européenne. A cet égard, le Comité se félicite de la récente proposition de la Commission relative à un programme de contenu numérique + (2005-2008) <sup>(1)</sup> visant à créer les conditions d'un plus large accès et d'une utilisation du contenu numérique.

3.6.4.3 Le Comité reconnaît que la stimulation de la demande pour les réseaux à large bande et de troisième génération actuellement déployés, la nécessité de nouveaux services innovants, la concurrence et le développement de réseaux sont liés. Chaque progrès dans l'un de ces domaines profite aux autres. Le Comité a déjà eu l'occasion d'aborder ci-dessus les aspects relatifs à l'offre; il est favorable à toute initiative de la Commission visant à encourager le développement de nouveaux services innovants susceptibles de doper la demande des consommateurs et d'accroître le poids des nouvelles technologies et des nouveaux réseaux.

3.6.4.4 Le Comité estime que l'interopérabilité entre réseaux, plate-formes et dispositifs dopera l'adoption et la croissance des services. Il invite la Commission à encourager l'interopérabilité dans le nouveau cadre réglementaire et à entretenir des rapports avec toutes les parties prenantes dans le secteur des communications électroniques.

3.6.4.5 Le Comité soutient l'appel de la Commission encourageant les États membres à maintenir le rythme d'introduction d'e-gouvernement (y compris en matière de santé, d'apprentissage etc.) et reconnaît que le secteur public constitue un acteur clef de la demande dans les premières phases du développement de ces nouveaux services d'information.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 96 final Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pluriannuel visant à rendre le contenu numérique européen plus accessible, plus utilisable et plus exploitable. Avis CESE : JO C 117 du 30.04.2004, p. 49.

3.6.4.6 Le Comité se félicite en particulier de l'engagement pris par la Commission de travailler avec l'industrie afin de résoudre les problèmes qui entravent le développement des nouveaux services – les systèmes de gestion des droits numériques, l'interopérabilité, les micro-paiements, les paiements mobiles etc. À cet égard, il se félicite de la récente communication de la Commission <sup>(1)</sup> et des processus de consultation en rapport avec les droits de propriété intellectuelle et attire l'attention de la Commission sur l'avis qu'il a consacré en 2003 aux DPI.

3.6.4.7 Le Comité souligne l'importance des questions de sécurité pour la diffusion des nouveaux services par les consommateurs. La confiance des consommateurs dans les nouvelles technologies et les nouveaux services dépendra des assurances en matière de protection des intérêts des consommateurs.

3.6.4.8 fournisseurs d'accès à l'internet, les fournisseurs de contenu, les sociétés de radiodiffusion et l'industrie du spectacle, et à réfléchir sur la manière dont ils entendent adapter leurs activités par le biais de nouvelles formes de partenariats en vue de créer des modèles d'investissement pour les entreprises et des services permettant d'accroître la convergence et la mobilité dans l'Union européenne.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

3.6.4.9 De même, le Comité se félicite du soutien accordé à la R&D dans le cadre du VIème programme-cadre de recherche et de développement. Dans le secteur des communications électroniques, comme dans tous les autres domaines du développement technologique, le Comité souligne la nécessité pour l'Europe d'investir dans la R&D et l'innovation, conformément aux objectifs définis dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Le Comité, reconnaissant que ce secteur a connu une période de consolidation et de reflux des investissements, appelle désormais toutes les parties – l'UE, les États membres et le secteur privé – à renouveler son engagement en faveur de l'investissement dans l'avenir des communications électroniques en augmentant de manière substantielle la portée et le rythme des activités de R&D.

### 3.7 Observations finales

Pour conclure, le Comité se félicite de la publication du plan d'action Révision à mi-parcours du plan d'action eEurope 2005 (COM(2004) 108 final, et de la confirmation des objectifs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne à 25 États membres. Le Comité attend avec impatience la nouvelle version révisée du plan d'action eEurope 2005 et les observations qui seront formulées lors du Conseil de juin.

*La Présidente*

*du Comité économique et social européen*

Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(1)</sup> COM(2004) 261 final «La gestion du droit d'auteur et des droits voisins au sein du marché intérieur».

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la sûreté des ports»**

COM(2004) 393 final - 2004/0031 (COD)

(2005/C 120/06)

Le 11 juin 2004, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 octobre 2004. (rapporteuse: M<sup>me</sup> **BREDIMA SAVOPOULOU**).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 169 voix pour, et 6 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Après les attentats terroristes des 11 septembre 2001 et 11 mars 2004, le monde s'est rendu compte que la guerre contre le terrorisme allait très vraisemblablement durer longtemps encore. M<sup>me</sup> DE PALACIO, membre de la Commission, a rapidement demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur la sécurité des transports. Le CESE a proposé une série d'orientations<sup>(1)</sup> concernant une future politique européenne en matière de sécurité des transports et il se réjouit de constater qu'elles ont été adoptées par la Commission.

1.2 Faisant suite à une communication de la Commission relative à l'amélioration de la sûreté des transports maritimes et à une proposition de règlement relative à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, le CESE a élaboré un avis<sup>(2)</sup> sur le thème de la sûreté des terminaux portuaires.

1.3 Le 30 juin 2004, le CESE a adopté un nouvel avis<sup>(3)</sup> sur la proposition de directive relative à l'amélioration de la sûreté des ports. Cette proposition de directive complète les mesures de sécurité introduites par le règlement relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, en permettant que l'ensemble du port soit couvert par un régime de sûreté.

## 2. La proposition de la Commission

2.1 À la suite de discussions menées au Conseil concernant la proposition de directive relative à l'amélioration de la sûreté des ports, la Commission propose<sup>(4)</sup> une modification de l'article 7 selon laquelle le plan de sûreté portuaire garantira, sur la base d'analyses des risques, que les autorités nationales compétentes effectueront des contrôles de sûreté suffisants sur les voitures et les camions destinés à l'embarquement sur des navires transportant également des passagers.

2.2 La proposition s'applique aux ferries mixtes dédiés tant au trafic national qu'au trafic international. Dans le cas du trafic international, les États membres concernés travailleront ensemble à l'appréciation des risques.

## 3. Observations générales

3.1 Le CESE soutient fermement une approche équilibrée, qui préserve la sécurité sans porter atteinte au libre flux des échanges. Il comprend donc la préoccupation exprimée par la Commission dans le nouveau huitième considérant de la directive proposée.

3.2 Conformément à ses avis précédents, le CESE approuve totalement la modification de la proposition de directive relative à l'amélioration de la sûreté des ports. Même si la sûreté absolue ne peut être garantie, il réaffirme que la chaîne de transport logistique doit être couverte dans sa totalité par des mesures de sûreté assurant qu'il n'existe pas de maillon faible. Il faut donner la priorité au transport de passagers qui, dans le cas d'un attentat terroriste, subirait les conséquences les plus lourdes en termes de menaces contre des vies humaines.

3.2.1 Les ferries mixtes sont particulièrement vulnérables face aux actes terroristes, surtout lorsqu'ils transportent des passagers. En effet, un véhicule embarqué sur un ferry mixte peut se muer en «cheval de Troie» moderne du point de vue de la sécurité.

3.2.2 Il conviendra d'arrêter des mesures adéquates pour assurer que les voitures et camions embarqués sur des ferries mixtes ne présentent aucun risque. Elles devraient être prises dans le port, ou aux abords de celui-ci, préalablement au chargement des navires et d'une manière qui entrave le moins possible la fluidité des opérations.

<sup>(1)</sup> JO C 61 du 14 mars 2003, p. 174.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 229 final – JO C 32 du 5 février 2004, p. 21.

<sup>(3)</sup> COM(2004) 76 final – JO C 241 du 28 septembre 2004.

<sup>(4)</sup> COM(2004) 393 final.

3.2.3 Les inspections de sécurité des voitures et camions qui doivent être embarqués sur des ferries mixtes transportant des passagers présentent certaines difficultés dues à la nature des chargements de ces véhicules. L'expérience montre depuis longtemps que pour assurer leur efficacité, il faudrait effectuer les contrôles des contenus de ces véhicules préalablement à l'embarquement, dans la zone portuaire, afin de pouvoir recourir à des équipements de sécurité sophistiqués et à du personnel dûment qualifié.

3.3 Le CESE souhaite porter l'attention sur les questions de responsabilité qui découlent des inspections. Il est évident que la responsabilité des contrôles de sûreté des voitures et camions devrait incomber aux autorités nationales compétentes et non au navire sur lequel ces véhicules sont ensuite embarqués.

3.4 En ce qui concerne l'identification des gens de mer et du personnel portuaire impliqué dans les contrôles de sûreté, les exigences devraient être appliquées de manière pragmatique, de façon à ne pas entraver indûment les opérations commerciales.

3.5 Le CESE fait remarquer qu'à la suite de la modification proposée, c'est six mois après la date d'application de la direc-

tive proposée que la Commission commencera, en coopération avec les autorités nationales, à effectuer des inspections pour vérifier les modalités de contrôle de la mise en oeuvre des plans nationaux adoptés dans le cadre de la directive. Il insiste sur la nécessité de préparer immédiatement les ports, tant dans les États membres de l'UE que dans les pays tiers, concernant les nouvelles mesures de sécurité (CODE ISPS) pour les terminaux portuaires, entrées en vigueur au niveau international le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

3.6 Enfin, le CESE profite de cette occasion pour insister sur la nécessité d'examiner rapidement, à l'échelle de l'UE, la dimension économique de la sûreté des ports, et de développer une approche harmonisée afin d'éviter une distorsion de la concurrence entre les ports et les différents moyens de transport, en particulier au détriment du transroulage. Le CESE invite la Commission à élaborer une étude d'impact global quant aux implications financières de la sûreté des ports et à mettre sur pied un système communautaire pour financer, le cas échéant, les mesures d'application.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux restrictions à la commercialisation et à l'utilisation de certains hydrocarbures aromatiques polynucléaires contenus dans les huiles de dilution et les pneumatiques (vingt-septième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil)»**

COM(2004) 98 final – 2004/0036 (COD)

(2005/C 120/07)

Le 22 mars 2004, le Conseil, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 septembre 2004 (rapporteur: M. SEARS).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 (séance 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Les hydrocarbures aromatiques polynucléaires (ou polycycliques) (HAP) sont des substances d'origine naturelle qui se forment lors de la combustion non contrôlée de composés carbonés à basses températures. C'est le cas pour les incendies de forêt et les éruptions volcaniques; pour ce qui concerne les activités humaines, on peut citer la combustion de cigarettes, le chauffage des habitations, la production d'énergie et le fonctionnement des moteurs basés sur les combustibles fossiles, la cuisson d'aliments et l'incinération de déchets ainsi qu'un certain nombre de procédés industriels. Les HAP sont présents naturellement dans le pétrole brut et le charbon et, comme ils se forment facilement et sont stables, s'accumulent au cours des premiers stades du craquage et de la distillation.

1.2 Ce processus d'oxydation partielle produit un mélange de composés comportant des cycles benzéniques accolés insaturés à 5 et 6 atomes de carbone, qui peuvent se reproduire virtuellement dans toutes les directions. On a pu identifier environ 600 structures différentes; seules quelques-unes d'entre elles ont été caractérisées ou isolées pour être utilisées comme intermédiaires. Aucune n'a été produite de manière délibérée en quantité significative. La poursuite de l'oxydation aboutit à la formation de suie (c'est-à-dire de particules impures de carbone), à laquelle les HAP sont fréquemment associés.

1.3 Comme ils se présentent toujours par groupe indifférencié, il est difficile (voire, pour la même raison, inutile) de déterminer les caractéristiques individuelles des HAP. Néanmoins, comme certains se sont avérés cancérigènes pour les animaux, il paraît raisonnable de classer ces mélanges comme susceptibles de générer des cancers chez l'homme. L'étiquetage des huiles et certaines autres préparations connues pour contenir des HAP doit donc fournir des informations sur les risques en matière de santé et de sécurité et leur manipulation répondre à des critères spécifiques pour assurer la sécurité sur le lieu de travail. Les procédés susceptibles de libérer des HAP dans l'environnement doivent être, dans la mesure du possible, contrôlés voire évités.

1.4 Parmi ces procédés, on peut citer l'utilisation d'huiles de dilution dans les pneumatiques pour véhicules personnels, véhi-

cules de transport de marchandises, motocycles, voitures de course et avions. Ces huiles, qui peuvent constituer jusqu'à 28 % de la bande de roulement, lui confèrent sa propriété essentielle d'adhérence, qui n'est pas indispensable pour la carcasse. Si la bande de roulement ne réagit pas comme prévu ou ne présente pas de stabilité d'utilisation, la sécurité et les performances sont compromises, avec des conséquences évidentes pour le conducteur du véhicule.

1.5 Sur le plan technique, les huiles doivent être capables de dissoudre les gommages naturelles et synthétiques et d'autres substances utilisées dans les pneumatiques, durer longtemps et rester stables, se répartir facilement et rester incorporées dans la matrice de caoutchouc, fonctionner à différentes conditions de température et d'humidité et pouvoir être manipulées en toute sécurité, tant lors de la fabrication que de l'utilisation des pneumatiques. Elles doivent également être disponibles en grandes quantités, fabriquées selon des normes mondialement reconnues par plusieurs fabricants concurrents, à un coût inférieur à celui du caoutchouc pour limiter le coût global des pneumatiques.

1.6 Les huiles hautement aromatiques qui répondent à ces critères sont généralement fournies par les plus grands fabricants d'huile sous l'appellation d'extraits aromatiques de distillat (DAE). Le pouvoir solvant dont on a besoin est lié à l'aromaticité totale de l'huile, qui dépend elle-même d'une teneur élevée en HAP. Au fur et à mesure de l'usure de la bande de roulement du pneumatique, il paraît évident que des HAP sont libérés dans l'environnement. Cependant, l'importance de ces émissions par rapport à d'autres émissions fait l'objet de controverses. Quoi qu'il en soit, le passage à d'autres huiles est un processus déjà engagé en Europe et qui se doit d'aboutir de manière satisfaisante.

1.7 C'est un aspect particulièrement important si l'on considère que l'approvisionnement mondial en DAE commence à se restreindre, les activités de raffinage se concentrant désormais sur la production de produits totalement hydrogénés (donc moins aromatiques et à moindre pouvoir solvant) de plus grande valeur ainsi que sur les carburants et les combustibles «propres».

1.8 Étant donné que près de 300 millions de pneumatiques sont fabriqués chaque année en Europe et que le marché mondial des huiles de dilution et d'usinage pour l'industrie des pneumatiques avoisine le million de tonnes, le défi qui se pose tant aux fabricants d'huiles et de pneumatiques qu'au législateur est de taille: effectuer la transition de manière rentable tout en maintenant l'effort de sécurité et d'augmentation des performances à un coût peu élevé ou acceptable.

1.9 Jusqu'ici, il a été proposé deux formules d'huiles non cancérigènes, qui requièrent de la part des fabricants d'huile des investissements à divers niveaux et différentes reformulations pour les fabricants de pneumatiques. Il s'agit des MES (mild extraction solvate) et des TDAE (treated distillate aromatic extract) respectivement. Il est possible que d'autres huiles soient développées par d'autres fournisseurs hors d'Europe.

1.10 Dans la mesure où l'on peut en juger (sur le marché extrêmement compétitif des pneumatiques, les données détaillées ne sont pas disponibles pour le grand public), des substitutions ont déjà eu lieu, par exemple pour les pneus d'hiver ou les pneus de poids-lourds, pour lesquels la traction sur sol mouillé de la bande de roulement revêt moins d'importance. Mais de manière générale, chacun s'accorde à dire que la conversion des pneus d'été, plus performants, sans parler des pneumatiques de compétition et de pneus d'avions, prendra davantage de temps. De plus, les capacités de production installées sont très limitées pour les MES et les TDAE, facteur qui s'ajoute à la disponibilité déjà limitée de la DAE, précédemment évoquée.

1.11 Pour pouvoir apporter les changements souhaités en temps utile et en conformité avec d'autres textes de loi communautaire sur la concurrence et la santé et la sécurité, les représentants des secteurs industriels (CONCAWE, IISRP et BLIC) ont travaillé en collaboration avec la Commission et d'autres organes de réglementation afin de convenir de l'approche appropriée à adopter en matière de fabrication ainsi que du cadre réglementaire adéquat. On reste dans l'attente de tests permettant de définir les huiles qui peuvent être acceptées en Europe ainsi que de tests sur tous les pneumatiques commercialisés, qu'ils soient fabriqués dans ou hors de l'UE, permettant de démontrer que les huiles incorporées présentent une faible teneur en HAP acceptable dans le produit fini.

## 2. Résumé de la communication de la Commission

2.1 En juillet 2003, la Commission a proposé une restriction générale sur les métaux lourds et les HAP dans l'air ambiant. Le CESE a élaboré son avis sur cette première proposition en février 2004. La proposition à l'examen, qui date également de février 2004, vise à mettre en place un marché intérieur ainsi qu'à garantir un haut niveau de protection pour la santé humaine et l'environnement en ajoutant certains HAP à l'an-

nexe 1 de la directive 76/769/CEE. Les HAP indiqués ne font pas partie des substances chimiques produites en grandes quantités (dites HPV) et n'apparaissent sur aucune des quatre listes prioritaires pour l'évaluation des risques des substances existantes. Mais leur groupe est considéré comme faisant partie des polluants organiques persistants (POP) selon le protocole et la convention correspondants de la CEE-ONU.

2.2 Le benzo(a)pyrène (BaP, CAS No 50-32-8), un HAP classé comme substance cancérigène, mutagène et reprotoxique de catégorie 2 dans le cadre de la directive 67/548/CEE, est proposé ici comme marqueur qualitatif et quantitatif d'autres HAP.

2.3 Les huiles de dilution ne peuvent être mises sur le marché et utilisées pour la production de pneumatiques si elles contiennent plus de 1mg/kg de BaP ou plus de 10mg/kg de la somme de tous les PAH énumérés.

2.4 La Commission admet qu'il reste un certain nombre de problèmes techniques à surmonter, ce pourquoi la date de mise en application de la directive est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les pneumatiques de compétition seront concernés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 et les pneus d'aéronefs à une date future qui reste à déterminer. L'absence de méthodes de test harmonisées en ce qui concerne la teneur des PAH dans les huiles de dilution et les pneumatiques, par exemple normes CEN ou ISO, ne doit pas retarder l'entrée en vigueur de la directive.

2.5 La Commission indique qu'elle a consulté le Comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement (CSTEE) sur les résultats scientifiques attestant la toxicité des HAP.

2.6 Les États membres disposeront d'un délai d'un an pour promulguer les lois nécessaires à une mise en conformité avec la directive. Ce délai commencera à courir à partir de l'entrée en vigueur de la proposition, après consultation du Comité économique et social européen (CESE) en vertu de l'article 95 du traité, et suivant la procédure de codécision avec le Parlement européen.

## 3. Observations générales

3.1 Cette proposition, qui vient s'ajouter à d'autres contrôles sur les HAP, se fonde sur des rapports sur les effets présumés des débris de pneus sur la santé et l'environnement, l'un publié le 18 mars 2003 par le Umweltbundesamt allemand (agence fédérale pour l'environnement) et l'autre le 27 mars 2003 par l'inspection nationale suédoise des substances chimiques (KEMI). Ces rapports ont été examinés par le CSTEE et ont fait l'objet d'un avis adopté lors de sa 40<sup>ème</sup> session plénière des 12 et 13 novembre 2003.

3.2 Le CSTEE a admis, pour les raisons énoncées précédemment, que les HAP, en tant que groupe, devaient être considérés comme potentiellement cancérigènes pour l'homme et que l'usure des pneumatiques entraînaient la libération d'HAP dans l'environnement. Cependant, il n'a souscrit que partiellement à l'utilisation de BaP en tant que marqueur qualitatif et quantitatif pour d'autres HAP et a largement remis en question l'impact global de cette source d'émission.

3.3 En résumé, les émissions de HAP provenant de l'usure des pneumatiques représentent moins de 2 % de l'exposition humaine totale, les sources mentionnées au paragraphe 1.1 y contribuant pour les plus de 98 % restants. Ces données sont en accord avec ce que l'OMC a répété à de multiples reprises, à savoir que les principales causes de la pollution atmosphérique et des maladies qui y sont liées, dont le cancer, sont le tabagisme, le chauffage au charbon et au bois et les préparations alimentaires. Le CSTEE a donc conclu que la limitation des HAP dans les pneumatiques n'aura pas un effet significatif sur les concentrations de ceux-ci dans l'air ambiant et les sédiments.

3.4 Par conséquent, on ne peut pas vraiment affirmer en l'espèce, comme c'est généralement le cas, que «la directive aura pour avantage d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement». Les huiles de dilution sont déjà soumises à des exigences d'étiquetage et peuvent être manipulées en toute sécurité sur le lieu de travail, conformément à la législation existante sur les substances dangereuses. La proposition n'apporte donc aucun avantage sur le lieu de travail et des avantages limités pour l'environnement.

3.5 On signalera également que la proposition, comme ce fut le cas pour la 26<sup>ème</sup> modification de la directive du Conseil 76/769/CEE qui visait à limiter les concentrations du chrome VI présent naturellement dans le ciment et sur lequel le CESE a émis un avis en mars 2003, pousse dans ses limites le champ d'application de la directive, voire le dépasse. Les HAP ne sont ni fabriqués intentionnellement ni commercialisés en tant que tels. Cet état de fait est reconnu dans l'annexe, puisque celle-ci prévoit, à juste titre, des limitations sur les produits contenant des HAP, mais pas dans le titre du document, qu'il convient donc de modifier.

3.6 Dans son titre et son contenu, le document peut également être source de confusion en ce qu'il fait référence à «certains HAP» en tant que groupe spécifique significatif. Étant donné, comme le CSTEE le signale, que très peu d'HAP ont fait l'objet d'études poussées et que parmi ceux qui l'ont été, un nombre encore plus réduit se sont révélés comme peu susceptibles d'être cancérigènes, il faut en conclure que l'ensemble de ce groupe présente des risques potentiels lors d'une éventuelle exposition humaine. Les restrictions à la commercialisation et à l'utilisation de ces substances doivent donc porter sur les huiles de dilution à haute teneur en PAH utilisées pour fabriquer les pneumatiques ainsi que sur les pneus contenant ces huiles.

3.7 Étant donné ce qui précède et le fait que la proposition recoupe une proposition antérieure de la Commission sur les métaux lourds et les HAP dans l'air ambiant, il a été argué que la présente directive n'est pas nécessaire et peut être retirée. Le marché s'est fragmenté, deux produits au moins devant remplacer celui utilisé jusqu'ici. La capacité de production installée est insuffisante pour répondre à la demande. Certaines inquiétudes sont toujours présentes quant à la sécurité des formules de substitution; si les bandes de roulement des pneumatiques réalisées avec des huiles à faible teneur en HAP ne remplissent pas leurs fonctions, les victimes hypothétiques invoquées pour justifier une action à titre préventif seront bientôt remplacées par des victimes bien réelles cette fois.

3.8 Le CESE comprend ces inquiétudes, mais est fermement convaincu que la directive doit suivre son cours afin de permettre, en étroite collaboration avec les industries concernées, de réussir la transition, au niveau mondial, vers les huiles de dilution à faible teneur en HAP dans la fabrication des pneumatiques. Il est évident que ces huiles de remplacement doivent respecter les mêmes normes minimales de performance sur tous les aspects sécuritaires. La création en Europe d'un marché intérieur effectif, compétitif et fiable pour ces nouveaux produits représente donc un objectif suffisant et approprié à cet égard.

3.9 L'élément essentiel pour fixer des délais est de s'accorder sur les tests à appliquer pour déterminer les huiles qui ne peuvent pas être utilisées. L'annexe du document à l'examen suggère de déterminer la présence de chaque HAP individuellement. C'est une approche qui n'est pas adéquate lorsqu'il s'agit d'opérations de raffinage à grande échelle se produisant en continu et pour lesquelles les composants chimiques réels des divers flux spécifiques varient en fonction des huiles brutes à raffiner. D'autres tests, tels que la méthode IP 346 de l'Institute of Petroleum (qui contrôle la teneur totale en HAP en mesurant la quantité d'HAP de 3 à 7 atomes de carbone extraite par le solvant DMSO), sont déjà appliqués par les industries manufacturières d'huiles et considérés comme donnant une mesure acceptable de la carcinogénicité conformément à la directive 67/548/CEE. Des études réalisées par le CONCAWE avec l'aide des fabricants d'huile viennent corroborer l'avis du CSTEE suivant lequel de simples mesures du BaP ne donnent qu'une très faible indication sur le potentiel cancérigène global. Il est donc fortement recommandé d'avoir recours à la méthode IP 346 pour définir et tester les différentes huiles de dilution.

3.10 Dans le but de protéger l'industrie du pneumatique en Europe, et l'environnement si c'est possible, il faut disposer d'un test similaire pour les huiles utilisées dans les pneumatiques importés. Un projet de norme de l'Organisation internationale de normalisation (ISO TC 45/SC 3 N en date du 29 octobre 2003) propose pour examen et commentaire une méthode de test pour déterminer les types d'huile dans les composés caoutchoutés. Il faut que ces travaux aboutissent de manière satisfaisante avant la mise en application de la directive à l'examen.

3.11 Par conséquent, il devrait être possible de trouver une solution aux restrictions actuelles à l'approvisionnement, notamment pour les TDAE, qui nécessitent des niveaux d'investissement plus élevés que les MES. Tout cela prendra cependant du temps et l'exigence actuelle selon laquelle la transition devrait être achevée pour tous les pneumatiques tous usages d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2009 paraît de plus en plus irréaliste. Étant donné que la proposition n'apportera probablement pas d'avantages notoires et que les coûts et risques liés à de nouvelles formules imparfaites sont considérables, le CESE propose que le délai initial soit repoussé de douze mois au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Mais même dans ce cas, de larges négociations devront avoir lieu entre les diverses parties en présence. La Commission continuera à jouer un rôle clé en encourageant ce processus dans les limites de la législation communautaire, afin qu'il puisse aboutir de manière satisfaisante.

#### 4. Observations particulières

4.1 Au vu de ces considérations, le titre de la proposition à l'examen et les formulations qui en découlent doivent être cohérents avec l'objectif global qui est d'introduire des restrictions sur la commercialisation et l'utilisation des huiles de dilution à haute teneur en PAH utilisées dans la fabrication des pneumatiques ainsi des pneus contenant ces huiles.

4.2 Il doit en être tenu compte dans l'annexe précisant les limitations imposées à la commercialisation et l'utilisation des

huiles dans la fabrication des pneumatiques présentant un taux d'extrait de DMSO supérieur à 3 % selon la méthode IP 346 et par conséquent classées comme cancérigènes selon la directive 67/548/CEE. Il convient de supprimer toute référence au BaP et à tout autre HAP en tant que marqueur.

4.3 Il convient d'élaborer une méthode de test normalisée au niveau international pour étudier les huiles des composés caoutchoutés, notamment les pneumatiques, et de l'intégrer dans la directive proposée.

4.4 Il convient d'accorder suffisamment de temps à l'industrie du caoutchouc et des pneumatiques pour achever les travaux en cours sur la mise au point de nouvelles formules et à l'industrie pétrolière pour effectuer les investissements nécessaires pour la fourniture des matières premières requises. À l'heure actuelle, le Comité estime que toutes les parties seraient en mesure de respecter ces conditions d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2010, date qui doit donc remplacer le délai initialement prévu dans la proposition. Il faudrait convenir avec les parties concernées de dérogations sur les pneumatiques de compétition, les pneus d'aéronefs et les autres utilisations finales à haute performance; au vu de ce qui précède, il est difficile de saisir quels avantages tangibles apporteront les modifications proposées comparées aux risques évidents pour toutes les parties concernées en cas de contre-performance des produits.

Bruxelles, le 21 septembre 2004.

*La Présidente*  
*du comité économique et social européen*  
Anne-Marie SIGMUND

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2702/1999 relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles dans les pays tiers et le règlement (CE) n° 2826/2000 relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur»**

(COM(2004) 233 final – 2004/0073 CNS)

(2005/C 120/08)

Le Conseil de l'Union européenne a décidé le 21 avril 2004, en vertu des articles 36 et 37 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 septembre 2004 (rapporteur: **M. Leif E. NIELSEN**).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 171 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

## 1. Contexte

1.1 Jusqu'en 1999, le cofinancement par l'Union européenne des campagnes d'information et des actions de promotion en faveur des produits agricoles à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE s'est effectué dans le cadre des différents régimes d'organisation commune de marché. Après cette date, les dispositions sectorielles ont été remplacées par une stratégie plus horizontale, et ce par le moyen du règlement (CE) n° 2702/1999 et du règlement (CE) n° 2826/2000 pour les mesures concernant respectivement les pays tiers et le marché intérieur et ayant pour but de soutenir les actions de promotion des États membres et des entreprises elles-mêmes. Faute d'un renouvellement, lesdits règlements viendront à expiration à la fin de l'année 2004, et la Commission, conformément à une obligation inscrite dans les règlements a, en mars 2004, présenté un rapport complet sur l'application des règlements, rapport dans lequel figurent des propositions de simplification et d'améliorations.

1.2 À l'intérieur de l'UE, des problèmes tels que la maladie de la vache folle, la dioxine et la listériose ont renforcé la nécessité d'assurer la confiance vis-à-vis des produits alimentaires européens et de diffuser des informations à propos des systèmes de contrôle visant à garantir la qualité et la traçabilité. C'est pourquoi l'on accorde une importance considérable à la question de l'information sur les aspects suivants: législation destinée à assurer la qualité, la sécurité, l'étiquetage, la traçabilité, régimes applicables aux indications géographiques protégées, aux indications d'origine, à l'attestation de spécificité, à l'agriculture biologique et à la production intégrée, tout cela dans le but d'améliorer, aux yeux des consommateurs, l'image des produits européens.

1.3 Dans les pays tiers, le régime actuel a de même pour objectif la diffusion d'informations sur les efforts que déploie l'Union européenne pour assurer la qualité et la sécurité, ainsi que sur les caractéristiques de produits liés à des terroirs spécifiques et sur les exigences relatives à la qualité des produits issus du mode de production biologique. Aussi bien à l'intérieur de l'UE que dans les pays tiers, l'on a recours à des campagnes d'information, à des activités de relations publiques, à des mesures de promotion et à la publicité, ainsi qu'à la participation à des foires et à des expositions qui peuvent préparer le terrain à des campagnes nationales et privées ayant pour

objectif l'augmentation de la part de marché des produits des intéressés eux-mêmes.

1.4 En règle générale, la contribution de l'UE à des programmes de promotion représente 50 %, tandis que les associations professionnelles et interprofessionnelles concernées apportent 30 % du financement et les États membres 20 %, ce qui, pour ces deux derniers, peut se faire par le moyen de taxes parafiscales. Les dépenses encourues par les États membres sont considérées comme des interventions et sont remboursées par la Commission.

1.5 Ce sont les organisations européennes ou nationales concernées qui doivent prendre elles-mêmes l'initiative des programmes, tandis que les États membres sont responsables de la gestion, du contrôle et du paiement. Pour assurer la présence de la dimension européenne, l'on donne la priorité aux programmes qui sont présentés par au moins deux États membres et organisations commerciales. Toutefois, ces programmes se heurtent dans la pratique à toute une série de difficultés qui résultent des différences de réglementations et de procédures administratives, ainsi que d'un manque d'engagement que l'on constate dans certains États membres. Globalement, la coordination, le contrôle et l'administration nécessitent au demeurant que les instances à l'origine des propositions investissent une quantité de temps et des ressources qui sont disproportionnées.

1.6 Les propositions dont il s'agit visent à réduire les inconvénients qui existent sous forme de complications et de lourdeurs administratives, comme l'explique plus précisément la Commission dans son rapport. En outre, les modifications proposées ont pour objet de faire en sorte que les programmes se caractérisent dans une plus large mesure par un contenu substantiel présentant un réel intérêt européen.

## 2. Observations générales

2.1 La réforme de la politique agricole commune et l'intensification de la concurrence qui se livre sur les marchés confirment la nécessité du régime dont il s'agit ici, de même que le soutien apporté par les pays qui sont en concurrence à des campagnes d'information et à la promotion sur les marchés d'exportation justifie le maintien du régime de l'Union européenne aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union.

2.1.1 Il existe cependant une importante nécessité de procéder à des simplifications et à des améliorations. Grâce à ses consultations avec des organisations professionnelles et d'autres intervenants, la Commission a pu élaborer une proposition complète concernant la révision dont il s'agit maintenant, en vue d'aboutir à une simplification des procédures administratives et de faire en sorte que le régime en vienne à fonctionner de manière aussi satisfaisante que possible.

2.2 Comme le fait observer la Commission, il est cependant trop tôt pour évaluer les résultats du nouveau régime. L'application n'a débuté, progressivement, qu'en 2001 pour les pays tiers et en 2002 pour le marché intérieur, et 2003 est la première année où le régime a été intégralement appliqué. C'est pourquoi, comme le propose la Commission, il est indiqué d'élaborer un nouveau rapport vers la fin de l'année 2006, rapport qui analysera la manière dont fonctionne le régime après la réforme et qui permettra en plus d'évaluer son application dans les nouveaux pays membres de l'UE.

2.3 Aussi est-ce seulement maintenant que de nombreuses organisations sont en train de se familiariser avec les dispositions et les exigences administratives du régime. Cependant, une partie des propositions de programmes qui ont été présentés n'ont, d'un point de vue européen, qu'un intérêt limité, comme le fait observer la Commission. C'est pourquoi il convient de mettre davantage l'accent d'une part, sur des programmes dont l'envergure est significative à l'échelle de l'Union européenne, et d'autre part, sur la nécessité de créer des synergies entre activités nationales et activités communautaires.

2.4 Il faudrait, tout particulièrement après l'élargissement, que d'une manière générale, l'Union européenne s'efforce d'élaborer des réglementations aussi simples que possible, dans un souci de transparence. Indépendamment des différents objectifs internes et externes et du contenu des programmes, la séparation en deux règlements est justifiée par des raisons historiques. Dans un souci de simplification encore plus grande, il conviendra dès que possible de fusionner les règlements en une réglementation commune, afin d'en rendre l'usage plus facile. Pour leur plus grande part, les dispositions sont identiques, et les différences n'ont le plus souvent aucune raison d'être. Les propositions de modifications des règlements dont il s'agit ici sont de même identiques pour ce qui concerne la présentation de propositions de programmes, la prise de décision et le contrôle.

2.5 De surcroît, dans les dispositions concernant le développement rural, les activités d'information, de promotion et de publicité relatives aux produits agricoles et aux produits alimentaires bénéficient d'aides octroyées en vertu de dispositions dont le libellé diffère du régime considéré ici. Nonobstant le fait que très récemment, l'on a mieux précisé les différents domaines d'application des régimes concernés, la Commission devrait d'ores et déjà avoir procédé à une évaluation des possibilités d'élimination de ce chevauchement. Aussi n'y a-t-il aucune raison de différer cette discussion, comme le propose la Commission.

2.6 Le cofinancement de l'UE devrait continuer dans les mêmes conditions que jusqu'à présent, et il conviendrait d'augmenter les ressources budgétaires, compte tenu de l'élargissement et des besoins futurs. Ainsi, le régime peut contribuer à l'intégration et à la mise en place du marché intérieur pour les différents secteurs de produits en ayant égard aux variétés et à

la diversité gastronomique. Aussi les organisations professionnelles européennes devraient-elles mener de façon plus intensive des campagnes d'information qui renseignent sur les qualités de produits et sur les variations des préférences des consommateurs à l'intérieur de l'UE. Pour ce qui concerne les marchés des pays tiers, il convient, en même temps que l'on met fin progressivement aux restitutions à l'exportation, de relever les degrés de priorité en fonction des possibilités qui existent, dans une perspective réaliste, de mener à bien des programmes efficaces.

2.7 Le fait que le régime actuel ne soit utilisé que dans une mesure limitée sur les marchés des pays tiers est notamment à mettre au compte de l'exigence selon laquelle les programmes ne doivent concerner que des campagnes génériques. La conséquence en est que les entreprises les plus importantes affiliées aux organisations professionnelles éprouvent bien souvent des réticences et s'abstiennent de contribuer au financement des programmes. Il est exclu d'accorder un soutien à des étiquettes et par conséquent à des entreprises spécifiques, mais, pour que les mesures puissent avoir un effet sensible sur les marchés d'exportation, la Commission doit faire preuve d'une certaine souplesse dans les campagnes et activités similaires en ce qui concerne l'acceptation d'un nombre équilibré d'étiquettes en tant que partie intégrante de la campagne générique, de telle sorte qu'il soit possible de faire le lien entre le message de la campagne et les produits présents sur le marché en essayant de conjuguer le général et le particulier afin de créer des synergies communes. Ce message n'en sera pas en soi modifié mais pour le reste cela donnera aux acheteurs et aux clients la possibilité de trouver les produits concernés. Il faut au demeurant que les responsables des achats et les clients puissent, en pratique, trouver les produits qui font l'objet d'une campagne. Une attention croissante s'attache aussi à l'origine des produits à l'intérieur de l'Union européenne. Si, en revanche, un marché est déjà dominé par des marques, la valeur ajoutée qu'apporte la promotion commerciale de l'UE est limitée, dans la mesure où dans ce cas, les marques privées se livrent le plus souvent une concurrence intense pour augmenter leurs parts de marché en mobilisant d'importantes ressources publicitaires.

2.8 Il y a pas de raison de modifier les taux de cofinancement entre les États membres et les organismes commerciaux. Un élément problématique est que certains États membres s'engagent insuffisamment ou n'estiment pas être en mesure de satisfaire à l'obligation de cofinancement, ce qui a pour effet d'empêcher des organismes commerciaux concernés d'utiliser les régimes, sauf si le financement provient de taxes parafiscales. Dans un but de simplification administrative, il conviendrait de supprimer les actuels taux dégressifs de cofinancement pour les programmes pluriannuels et de fixer à 50 % le cofinancement de l'Union européenne.

2.9 L'acceptation de taxes parafiscales en tant que moyen de financement a déjà pour conséquence que certains organismes couvrent, en réalité, 50 %. Il convient de maintenir cette possibilité, mais en conséquence de cela, l'on devrait assouplir les règles concernant la part obligatoire des États membres, qui est de 20 %, de telle sorte que les États membres puissent décider, au «coup par coup» de l'importance du financement qu'ils souhaitent apporter à un programme. Il conviendrait cependant de prévoir une contribution minimum obligatoire de la part de l'organisation concernée, qui serait, par exemple, de 20 %.

2.10 Le CESE estime qu'il devrait être possible de soutenir des mesures de promotion commerciale des fleurs et des végétaux sur les marchés des pays tiers de la même manière que cela se pratique sur le marché intérieur.

2.11 Le fait que dans le cadre du dispositif, les contributions financières des États membres relèvent des dispositions du traité relatives aux aides d'État est pesant du point de vue administratif et n'a pas de finalité objective. Aussi la dérogation proposée à la procédure de notification, dérogation fonctionnant d'une manière similaire à ce qui est prévu dans le règlement sur le développement rural, aurait-elle dû exister dès l'origine.

2.12 La faculté de fixer un budget minimum et un budget maximum pour les programmes sélectionnés est souhaitable, compte tenu de la charge administrative et du nombre significatif de programmes de petite envergure n'ayant aucun effet sur les marchés concernés. Il est nécessaire de donner la priorité à des programmes dont la durée est suffisamment longue et la dotation budgétaire suffisamment importante pour garantir un effet plus optimal.

2.13 En ce qui concerne les produits issus de l'agriculture biologique à l'intérieur de l'UE, il faut, dans la plus large mesure possible, intégrer les régimes nationaux et les régimes privés de certification et de contrôle dans le régime commun de l'Union européenne applicable aux produits issus de l'agriculture biologique. Cette évolution est bien amorcée et il convient, dans toute la mesure du possible, de la soutenir par des campagnes d'information, en vue de créer un authentique marché intérieur des produits issus de l'agriculture biologique qui viendra se substituer aux régimes nationaux et privés. Les campagnes d'information organisées dans des pays tiers à propos des produits issus de l'agriculture biologique en provenance de l'UE n'ont eu, jusqu'à présent, qu'un effet limité. La mise en place du marché intérieur des produits issus de l'agriculture biologique est une condition préalable à la commercialisation dans des pays tiers de produits issus de l'agriculture biologique. À cela viennent s'ajouter des problèmes concernant la reconnaissance mutuelle, par exemple par l'UE et les États-Unis, de leurs régimes respectifs.

### 3. Observations particulières

3.1 Il faut étudier la question de savoir s'il est possible d'aller plus loin que ce qui est proposé actuellement dans le sens de la répartition interne du travail et des compétences entre les États membres et la Commission. Il en va de même de la nécessité de simplifier et de procéder à une répartition plus précise des compétences en matière de participation des nombreux comités et organes qui sont associés à l'élaboration des règles, à la sélection, à la mise en oeuvre, au suivi et au contrôle. Il est donc proposé d'ajouter encore au nombre de ces comités et organes des groupes de travail «ad hoc» composés de représentants des États membres et/ou d'experts ayant des connaissances spécialisées dans le domaine de la promotion et de la publicité et capables de conseiller la Commission pour l'élaboration de la stra-

tégie d'application du régime et pour l'élaboration des mesures nécessaires à cette application.

3.2 La modification proposée concernant la sélection des organismes d'exécution constitue une simplification majeure. Il convient également que, quel que soit le caractère de la campagne, les organisations concernées mènent elles-mêmes certaines activités dans le cadre d'un programme, et que l'organe d'exécution ne soit sélectionné qu'après la décision de la Commission.

3.3 Pour ce qui est des autres critiques, et notamment celles qui concernent l'utilisation de la période séparant la transmission des propositions de la décision finale, le niveau de détail exigé à un stade précoce, ainsi que le manque de transparence des décisions, les modifications proposées marquent un progrès dans le sens d'une réponse à ces critiques. Il reste cependant nécessaire d'envisager un assouplissement des lourdes exigences qui sont imposées en matière de rapports.

3.4 La souplesse dont il est proposé que bénéficie la Commission pour prendre elle-même l'initiative de campagnes d'information et de promotion en vue d'assurer une répartition plus égale entre les différents secteurs de produits est à considérer comme souhaitable, compte tenu de la surcharge de demandes relatives aux fruits et légumes, alors que d'autres secteurs ne retiennent guère ou ne retiennent que très modestement l'attention. L'application dans la pratique soulève néanmoins toute une série de questions, comme la mention expresse des annexes qui limitent le nombre de pays et de produits pouvant faire l'objet d'une promotion de l'UE.

3.5 Il convient d'associer distinctement le logo UE de l'agriculture biologique aux activités d'information et de commercialisation, en vue de faire mieux connaître le régime communautaire de certification et de contrôle et de promouvoir l'harmonisation des régimes nationaux. Ce logo contient les douze étoiles et symbolise l'Union européenne, de sorte qu'il convient d'atténuer l'obligation de faire figurer le drapeau de l'Union sur le matériel des campagnes, selon des principes à préciser. Les exigences actuelles aboutissent à la présence de différents logos UE sur un même matériel de campagne. À cela viennent s'ajouter des logos nationaux de l'agriculture biologique, ainsi que le logo de l'expéditeur, ce qui altère la clarté du message. Ainsi, les campagnes qui bénéficient du soutien du programme LIFE affichent le logo LIFE qui contient de même les douze étoiles, mais pas le drapeau de l'Union européenne.

3.6 L'obligation en vigueur jusqu'à présent, selon laquelle il est autorisé de faire figurer uniquement les logos nationaux de l'agriculture biologique, à condition que les règles concernées soient des règles nationales d'une portée plus étendue, est une source de traitement discriminatoire et va à l'encontre de l'harmonisation. Dans le projet de plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques <sup>(1)</sup>, il est ainsi proposé de prévoir l'utilisation de logos nationaux parallèlement au logo UE.

<sup>(1)</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques (COM(2004) 415 final).

3.7 Le CESE invite la Commission à élaborer un guide de procédure à l'intention des opérateurs, qui aiderait tant ces derniers que les autorités dans leur travail de contrôle, et par conséquent contribuerait à l'ensemble de cette nouvelle politique de promotion communautaire.

3.8 L'application de ces règlements est récente, mais l'on peut déjà détecter des besoins essentiels, qui doivent être pris en considération pour l'avenir. La Commission doit apporter le plus grand soin à la coordination des actions sur les différents

marchés pour éviter dans le futur des chevauchements et des messages croisés, qui ne peuvent que nuire à l'efficacité de la promotion.

#### 4. Conclusion

4.1 Il conviendra d'adopter la proposition de la Commission en tenant compte des observations présentées ici concernant la nécessité de simplifications supplémentaires.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

la Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

### Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Mutations industrielles et aides d'État dans le secteur sidérurgique»

(2005/C 120/09)

Le 29 janvier 2004, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème suivant: «*Mutations industrielles et aides d'État dans le secteur sidérurgique*».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 septembre 2004 (rapporteur: M. LAGERHOLM, corapporteur: M. KORMANN).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour, 3 voix contre et 11 abstentions.

#### 1. Introduction, objectif et portée de l'avis; définitions

1.1 Cet avis d'initiative traite des relations existant entre les mutations industrielles et les aides d'État, relations illustrées à partir de l'exemple du secteur sidérurgique.

1.2 Par «mutations industrielles», les auteurs du présent avis d'initiative entendent le processus normal et continu d'adaptation proactive d'un secteur industriel à l'évolution dynamique d'un secteur économique, dans le but de rester compétitif et de se donner des perspectives de croissance.

1.3 L'Europe ne peut pas se soustraire au processus continu de mutations industrielles. Face à la globalisation de plus en plus poussée des marchés, les structures économiques doivent s'adapter à plus ou moins long terme aux conditions du marché mondial. Dans ce contexte, l'Union européenne doit s'efforcer de jouer un rôle actif dans la définition des conditions cadres internationales.

1.4 Motivé par les différents facteurs suivants:

- l'expiration du traité CECA en 2002,
- la privatisation et la restructuration de l'industrie sidérurgique des PECO en liaison avec le processus d'adhésion à l'UE,
- les négociations au sein de l'OCDE en vue de la conclusion d'un accord international sur les subventions dans le secteur de l'acier,
- la dernière édition du tableau de bord des aides d'État dans l'UE,
- la communication de la Commission européenne, d'avril 2004, intitulée «*Accompagner les mutations structurelles: une politique industrielle pour l'Europe élargie*», ainsi que
- le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen «*Premier rapport de suivi de la restructuration de l'industrie sidérurgique en République tchèque et en Pologne*» (COM(2004) 443 final) du 7 juillet 2004,

le présent avis d'initiative analyse à partir de l'exemple de l'industrie sidérurgique comment les aides d'État peuvent influencer la réalisation des restructurations nécessaires.

1.5 Les entreprises qui, à la différence de ce qui se passe dans un contexte de concurrence «dopée», ne bénéficient pas d'aides d'État pour préserver leur compétitivité, sont souvent entravées dans leur développement, au risque même d'être totalement évincées du marché. Le cas de plusieurs décennies de restructurations de l'industrie sidérurgique européenne nous a pourtant appris que les responsables politiques peuvent souvent difficilement faire autrement que d'accorder des subventions à de grosses entreprises menacées de fermeture et employant une main-d'œuvre importante. Cela signifie en général que des surcapacités et des activités non rentables sont maintenues au-delà de l'échéance impartie par le marché. Les ajustements nécessaires ne sont entrepris qu'avec hésitation.

1.6 Pourtant, le monde politique, économique et syndical s'accorde aujourd'hui à reconnaître tant le caractère inéluctable des mutations industrielles, que la nécessité d'opérer ces mutations dans le cadre d'accords internationaux (tels que l'OMC, l'OCDE, l'OIT, ...). Cette prise de conscience s'appuie sur les décennies d'expérience de l'industrie du charbon et de l'acier en matière de mutations. Les restructurations, les consolidations, ainsi que le dialogue social qui les accompagne, sont aujourd'hui unanimement considérés comme des conditions préalables ou comme un cadre garantissant la compétitivité des entreprises européennes sur des marchés de plus en plus interdépendants.

1.7 Dans la communication sur la politique industrielle qu'elle a publiée fin avril 2004 <sup>(1)</sup>, la Commission européenne a indiqué que les mutations industrielles ne peuvent être assimilées à une désindustrialisation totale. Celle-ci se caractérise en effet par le recul simultané de l'emploi et de la production ainsi que par un ralentissement de la productivité. La désindustrialisation totale entraîne la perte d'emplois peu productifs au profit de pays en développement ou émergents, où le coût du travail est peu élevé. Elle trouve son origine principalement dans l'évolution de la structure comparative des coûts entre l'UE et les pays tiers, qui est favorable à ces derniers.

1.8 Dans son analyse de la politique industrielle, la Commission européenne en arrive toutefois à la conclusion qu'en dehors des industries extractives, seuls quelques secteurs (textile, habillement, cuir, construction navale, charbon, raffinage de pétrole, combustibles nucléaires) sont frappés par la désindustrialisation. Les mutations structurelles sont sans aucun doute lourdes de conséquences pour certaines régions, mais bénéfiques d'un point de vue macroéconomique, pour autant que ces mutations soient convenablement planifiées, identifiées et suivies.

1.9 Le recul en pourcentage de la part de l'industrie dans l'ensemble de l'activité économique traduit un processus de restructuration à long terme. Bien que la plupart des secteurs industriels aient, comme le secteur sidérurgique, procédé au

cours des dernières décennies à des suppressions massives d'emplois, ils ont dans le même temps enregistré une nette augmentation de leur valeur ajoutée et de la productivité du travail.

1.10 L'importance socio-économique croissante du secteur des services est souvent citée en exemple dans l'opinion publique comme preuve de la restructuration qui s'est opérée au détriment de l'industrie. Or ce transfert doit être relativisé compte tenu de l'imbrication croissante de ces deux secteurs. On a assisté ces dernières décennies dans l'industrie de transformation à l'externalisation de diverses activités (transports, logistique, informatique, ...) auprès de prestataires de services externes. C'est pourquoi il convient de procéder avec beaucoup de soin et de prudence lors de l'interprétation des travaux statistiques relatifs aux mutations structurelles. Le fait de tirer des conclusions erronées à partir d'analyses superficielles ou de préférer des semi-vérités inspirées par des considérations politiques peut facilement avoir des retombées désastreuses en termes de politique industrielle.

1.11 Même dans une Union européenne fondée sur la connaissance, la création de valeur ajoutée industrielle reste indispensable. Si l'on prend en compte toutes les composantes de la valeur ajoutée produite dans d'autres secteurs pour l'industrie, il apparaît que l'importance de l'industrie dans l'Union européenne demeure toujours aussi élevée depuis le début des années 90. En Allemagne par exemple, si l'on inclut l'ensemble de ces prestations intermédiaires, l'industrie continue de représenter 40 % au moins de la valeur ajoutée brute.

1.12 Compte-tenu de cette expérience de près de trente ans, parfois très douloureuse, en matière de privatisations et de restructurations, la Commission européenne suggère aujourd'hui que les mesures structurelles à venir (dans les PECO, mais aussi dans d'autres secteurs) s'appuient sur les expériences du secteur sidérurgique européen, moyennant les ajustements nécessaires.

1.13 Au cours des dernières décennies, l'environnement politique, technique et économique de la sidérurgie européenne a radicalement changé. Les crises pétrolières, le marché intérieur européen, les élargissements de l'UE mais aussi la mondialisation ont profondément marqué de leur empreinte ce secteur producteur de matières premières, essentiel pour beaucoup d'industries. Depuis la première crise de 1975, la production d'acier est néanmoins restée relativement stable dans l'UE, malgré toutes les fluctuations conjoncturelles et structurelles enregistrées. La plupart des États membres de l'UE à 15 continuent de produire de l'acier aujourd'hui. Il est vrai que grâce au progrès technique, cette production peut aujourd'hui être assurée par un tiers seulement de la main-d'œuvre de 1975. La part des entreprises sidérurgiques contrôlées par l'État dans l'UE à 15 est passée de 53 % (1985) à 10 % aujourd'hui. Les entreprises sidérurgiques publiques sont par ailleurs actuellement soumises à des conditions économiques semblables à celles des entreprises privées.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 274. Cette communication est actuellement analysée dans le cadre de l'avis CCMI/017 (rapporteur: M. VAN IERSEL), ainsi que dans l'avis d'initiative CCMI/014 sur les «Délocalisations d'entreprises» (rapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCIA-CARO).

1.14 Dans ce contexte, il s'avère particulièrement intéressant pour la commission consultative des mutations industrielles (CCMI) du Comité économique et social européen d'examiner le rôle joué par les aides d'État dans les mutations structurelles en général et celui qu'elles ont joué dans l'industrie sidérurgique européenne en particulier. Le terme «sidérurgie» désigne dans le présent avis d'initiative l'ensemble des activités industrielles liées à la production et à la commercialisation d'acier ainsi que les fonctions importantes qu'elles exercent pour tous les secteurs utilisant de l'acier européen.

## 2. Les aides d'État et leurs conséquences générales

2.1 Les aides d'État sont des facilités sélectives que les institutions publiques accordent à des secteurs de production précis et au final à certaines catégories. Afin de déterminer si ces mesures constituent des aides d'État, il convient de distinguer entre celles qui visent à favoriser certaines entreprises ou certaines productions au sens de l'article 87 paragraphe 1 du traité CE et les mesures générales qui peuvent s'appliquer de manière identique dans les États membres et qui ont pour objet de soutenir l'ensemble de l'économie. Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas d'aides d'État au sens de l'article 87 paragraphe 1, mais bien plutôt de mesures de politique économique générale, pouvant s'appliquer uniformément à toutes les entreprises (telles que des avantages fiscaux généraux pour les primes à l'investissement).

2.2 Il faut toutefois noter que dans une économie de marché, les activités économiques sont régies par la situation de l'offre et de la demande, et coordonnées par le mécanisme des prix. Par conséquent, tout ce qui peut compromettre la fonction d'information, de régulation et d'impulsion exercée par les prix risque en principe d'être préjudiciable.

2.3 Les aides d'État peuvent entraver durablement la libre concurrence, elles empêchent une affectation efficace des ressources et menacent le marché intérieur européen. C'est pourquoi l'Union européenne considère la préservation d'une concurrence libre et non faussée comme l'un des principes fondamentaux de la Communauté.

2.4 Les aides d'État (aides financières ou avantages fiscaux) ne se justifient en termes d'allocation des ressources que si le marché ne fonctionne pas correctement et s'il existe une possibilité réaliste que les subventions contribuent à l'amélioration des résultats économiques. En cas de dysfonctionnement du marché, une intervention de l'État sous forme d'aides financières peut empêcher une affectation inappropriée des ressources. Mais l'État dispose rarement des connaissances qui seraient nécessaires pour investir un volume adéquat de fonds publics en cas de mauvais fonctionnement du marché. Les informations venant d'entreprises qui luttent afin d'obtenir des aides d'État ne peuvent être prises qu'avec des réserves.

2.5 Une autre source de difficulté réside dans le fait que les conditions du marché évoluent constamment. Une aide d'État qui était à l'origine justifiée peut perdre avec le temps sa raison d'être économique mais être maintenue en raison de la pesanteur du processus politique ou de l'influence exercée par des groupes d'intérêts régionaux ou sectoriels.

2.6 En outre, les aides d'État ont souvent pour effet de modifier le comportement des opérateurs du marché. En raison des subventions, ils sont moins disposés à entreprendre les adaptations nécessaires pour maintenir ou rétablir la compétitivité de leurs entreprises. Les entreprises bénéficiaires peuvent ainsi développer une mentalité d'assistées.

2.7 Les aides d'État peuvent également - à moyen terme en tout cas - augmenter la pression fiscale. La baisse des aides d'État s'impose non seulement dans l'intérêt d'un redressement budgétaire durable, mais aussi pour des raisons d'ordre économique et réglementaire. Des subventions mal conçues sont un obstacle aux restructurations.

2.8 En liaison avec la nécessaire réduction du volume total des aides d'État, il a été demandé dans les conclusions de plusieurs Conseils des ministres européens de faire porter les efforts non plus sur le soutien apporté à des entreprises ou à des secteurs économiques déterminés, mais sur la réalisation d'objectifs horizontaux d'intérêt commun, y compris les objectifs de la cohésion. Les aides d'État à vocation horizontale sont généralement destinées à compenser un dysfonctionnement du marché et entraînent normalement moins de distorsions de concurrence que les aides sectorielles et les aides *ad hoc*. Dans leur grande majorité, ces dernières ont pour objet d'assurer le sauvetage ou la restructuration d'entreprises en difficulté.

2.9 Parmi les principaux objectifs horizontaux poursuivis par les aides d'État figurent notamment les objectifs suivants:

- recherche et développement,
- protection de l'environnement,
- économies d'énergie,
- aides aux PME,
- création d'emplois et
- promotion de la formation.

### *L'influence de l'État sur l'industrie sidérurgique européenne*

2.10 L'influence de l'État sur l'industrie sidérurgique a été traditionnellement déterminante, ce notamment au nom de considérations militaires et sécuritaires. Pour prendre toute la mesure de cette influence, il suffit d'indiquer qu'en 1980, 60 % de l'acier produit dans le monde l'était dans des entreprises placées sous le contrôle direct ou indirect de l'État.

2.11 La propriété publique des entreprises sidérurgiques conduit généralement à prendre en charge une grande partie des pertes, ce qui équivaut en pratique à une garantie de survie. Du point de vue de l'efficacité de la concurrence, cela constitue une entrave aussi grave que les aides d'État visant à consolider la position concurrentielle ou à empêcher la sortie du marché d'entreprises qui ne sont pas directement contrôlées par l'État. Aux dispositifs économiques faisant barrage à la sortie du marché viennent encore s'ajouter les instruments politiques. Au final, ce sont les entreprises les plus compétitives qui risquent de devoir s'adapter ou bien l'on risque d'assister à des interventions en cascade.

2.12 C'est pourquoi en dehors des aides à la fermeture, seules des aides horizontales peuvent être accordées aujourd'hui à l'industrie sidérurgique européenne. Le secteur sidérurgique a enfin reconnu la nécessité, face au processus de restructuration qui progresse péniblement depuis les années 90, de passer d'aides sectorielles et ponctuelles à des aides horizontales. Cette reconnaissance va si loin que le secteur a également renoncé aux aides régionales dans le cadre de son régime d'aides<sup>(1)</sup>.

2.13 L'Union accorde une place considérable au contrôle de toutes les dépenses nationales. La Commission européenne doit faire reposer la politique européenne en matière d'aides sur une supervision et une utilisation transparentes des aides publiques, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour le secteur sidérurgique.

2.14 La Commission européenne poursuit actuellement l'examen des orientations et des conditions générales présidant aux aides d'État. Il convient de les simplifier et de les clarifier. Les disparités doivent être éliminées. La Commission rendra prioritaire l'examen des régimes d'aide pour le sauvetage et la restructuration d'entreprises en difficulté, la réforme des dispositions communautaires en matière d'aides régionales après l'élargissement, l'élaboration de nouvelles dispositions générales pour l'évaluation des aides d'un montant limité ainsi qu'une clarification des réglementations dans le domaine des services d'intérêt économique général.

2.15 Il convient lors de l'adaptation du régime général d'aides en vigueur dans l'Union européenne, qui devrait intervenir dans les années à venir, de tenir compte du contexte international et notamment des engagements multilatéraux. Les aides en faveur de marchandises et de produits non agricoles sont soumises aux dispositions de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

<sup>(1)</sup> Les aides régionales à l'investissement accordées aux entreprises sidérurgiques grecques constituaient la dernière dérogation à l'interdiction générale des aides. Elles sont arrivées à expiration en 2000.

### 3. La politique d'aide de l'UE et son importance pour les mutations industrielles dans le secteur sidérurgique

*L'interdiction générale des aides prévue par la CECA est contournée*

3.1 Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier adopté en 1952 prévoyait une règle claire concernant l'octroi par les États membres d'aides aux entreprises du secteur du charbon et de l'industrie sidérurgique sont reconnus incompatibles avec le marché commun du charbon et de l'acier et, en conséquence, sont interdits dans les conditions prévues au présent traité, à l'intérieur de la Communauté: ... les subventions ou aides accordées par les États, sous quelque forme que ce soit. Cette interdiction, inscrite à l'article 4c, de tout soutien d'un État membre aux entreprises était une conséquence logique de l'abolition de toutes les mesures nationales de protection au sein du marché intérieur commun.

3.2 Cependant, peu après la création du marché commun, il s'avéra déjà que, sans aide publique, ni l'approvisionnement énergétique ni la production sidérurgique de l'Europe grâce à son charbon n'étaient garantis. En cherchant une solution sans changer le traité CECA, on eut l'idée de convertir certaines aides d'État en aides communautaires (dont le principe était admis). Pour ce faire, on eut recours à l'article 95, qui régissait les cas non prévus lors de la signature du traité CECA. Il autorisait une intervention de la Communauté pour autant qu'elle soit nécessaire à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs du traité.

3.3 La conservation des mines de houille et surtout des emplois qu'elle conditionnait devint un de ces objectifs; les aides versées par les États membres à leurs entreprises minières pour garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique et de la production d'acier furent désormais considérées comme des aides communautaires.

3.4 Dans les années 70, nombre d'États membres n'eurent même pas recours à cette manœuvre pour allouer des aides à leurs entreprises sidérurgiques. Ils versèrent, la plupart du temps sans rencontrer d'objection, des milliards destinés dans un premier temps à l'agrandissement puis au maintien de leurs entreprises majoritairement publiques. Au début des années 80, le directeur général chargé à l'époque de la concurrence à la Commission disait ouvertement que l'interdiction des aides d'État par le traité CECA était devenue obsolète.

3.5 Les entreprises sidérurgiques privées, durement touchées par les distorsions de concurrence dues à la course aux aides, essayèrent avec de plus en plus de succès à partir de 1978 de faire à nouveau appliquer l'interdiction des subventions.

3.6 Les codes d'aides à la sidérurgie, s'appuyant sur l'article 95, prévoyaient depuis 1980 que les aides aux entreprises sidérurgiques ne pouvaient être accordées que dans des cas précisément définis. Toutefois, les types de subside autorisés au départ reprenaient presque toutes les aides que les États membres octroyaient déjà à leurs entreprises. Ainsi le premier code d'aides à la sidérurgie servit-il principalement à légaliser les pratiques existantes. Ce n'est que peu à peu que les types d'aides les plus préjudiciables à la concurrence, telles que les aides d'urgence, les aides au fonctionnement et à l'investissement, furent complètement interdites.

3.7 A partir de la seconde moitié des années 80, le code d'aides à la sidérurgie n'autorisait plus que les aides à la recherche, au développement, à la protection de l'environnement ainsi qu'à la fermeture. Cependant, jusqu'au milieu des années 90, certaines entreprises sidérurgiques publiques bénéficièrent, sur la base de dérogations octroyées en vertu de l'article 95, de fonds publics destinés au remboursement de leurs dettes et à la restructuration.

3.8 L'autorisation de ces nouvelles «aides communautaires» fut finalement conditionnée par une réduction fondamentale des capacités de production. Ainsi les États membres parvinrent-ils en fin de compte à un consensus selon lequel, hormis dans les cas prévus par le code d'aides à la sidérurgie, de nouvelles exceptions à l'interdiction des subventions ne pouvaient être autorisées.

3.9 Cette législation stricte en matière d'aides au secteur sidérurgique, qui avait déjà été prévue par les pères fondateurs du traité CECA et reprise après son expiration en 2002 par la Commission européenne, a été obtenue en premier lieu grâce à des initiatives politiques et à des plaintes individuelles constantes émanant de l'industrie sidérurgique. Bien que les affaires portées devant les tribunaux européens n'aient pas toutes conduit à une levée des autorisations d'aide mises en cause, elles ont cependant contribué à concrétiser et à délimiter plus étroitement les limites juridiques des exceptions à l'interdiction des aides à la sidérurgie.

3.10 Les sommes totales allouées aux entreprises sidérurgiques de la CECA atteignent un niveau considérable: plus de 70 milliards d'euros depuis 1975! Elles se répartissent comme suit:

- de 1975 à l'entrée en vigueur du code d'aides à la sidérurgie en 1980, environ 12 milliards d'euros d'aides d'État ont été versés;
- de 1980 à 1985, soit à l'époque où des subventions pouvaient être accordées sans limitations substantielles en contrepartie d'une réduction de la capacité de production, la Commission a autorisé des aides d'État d'un montant approximatif de 41 milliards d'euros;
- de 1986 à 1995, 17 milliards d'euros ont encore été alloués, dont 7 milliards d'euros en 1994 seulement en tant que dérogation exceptionnelle sur la base de l'article 95.

3.11 Selon le dernier tableau de bord des aides d'État de la Commission européenne, la part du secteur sidérurgique représente moins de deux millièmes du volume global des aides de l'UE. Les aides d'État accordées concernent presque exclusivement des mesures de protection de l'environnement. Ainsi la législation et la pratique actuelles en matière d'aides au secteur sidérurgique sont-elles bien plus strictes que le régime communautaire d'aides en vigueur dans les autres secteurs industriels.

*Comment une mentalité d'assistés s'est-elle développée dans les années 70 dans le secteur sidérurgique?*

3.12 Dans les années soixante et dans la première moitié des années soixante-dix, la consommation mondiale d'acier affichait une croissance forte et constante d'en moyenne plus de 5 % par an. En 1974, la production d'acier brut de la Communauté, qui comptait à l'époque neuf pays, atteignit son niveau record de près de 156 millions de tonnes pour une utilisation des capacités de 87 %.

3.13 Un an plus tard pourtant, en 1975, intervint – conséquence du choc pétrolier – un fléchissement spectaculaire de la production d'acier, qui entraîna dans la Communauté en l'espace d'un an une baisse de plus de 30 millions de tonnes (19 %). La chute des prix de l'acier qui s'ensuivit dépassa encore le repli de la production. Dans le même temps, les entreprises sidérurgiques de la CECA durent constater une hausse considérable des importations, qui fut accompagnée par une diminution tout aussi importante de leurs exportations. Sur le marché intérieur, la réduction des stocks d'acier renforça le recul de son utilisation.

3.14 Il sembla tout d'abord qu'il s'agissait d'un ralentissement conjoncturel particulièrement fort. Tous les experts pensaient donc qu'une reprise était imminente. Les instituts économiques consultés par la Commission confirmèrent que la reprise se poursuivrait à long terme, et qu'elle serait de taille. Les prévisions à long terme «Objectifs généraux 1985» établies par la Commission en collaboration avec les producteurs, les utilisateurs et les négociants prévoyaient pour 1985 une production d'acier astronomique de 188 millions de tonnes dans les neuf pays de la Communauté. En réalité, la production ne dépassa pas 120 millions de tonnes. Les prévisions d'investissements à moyen et à long terme effectuées par les entreprises sidérurgiques étaient ainsi basées sur des données erronées; la capacité devint excédentaire, tandis que l'offre et la demande ne cessaient de diverger.

3.15 L'activité d'investissement des utilisateurs d'acier, fortement ralentie suite à l'essoufflement mondial de la croissance économique, s'avéra particulièrement négative pour l'utilisation d'acier, étant donné que dans les pays industrialisés hautement développés l'utilisation d'acier est tributaire des investissements à raison de deux tiers environ.

3.16 La stagnation mondiale des besoins d'acier depuis 1975 tient également pour beaucoup au recul de l'utilisation spécifique de l'acier, dû à une utilisation plus rationnelle pour des usages similaires. L'évolution de plus en plus marquée d'une croissance quantitative en une croissance qualitative ainsi que la progression du secteur tertiaire entraînèrent en Europe un effondrement de la demande d'acier.

3.17 En dépit de la stagnation de l'utilisation d'acier à partir de 1975, les capacités de production d'acier connurent une nouvelle hausse notable. De 1974 à 1983 seulement, les capacités nominales de production d'acier brut dans le monde augmentèrent de 150 millions de tonnes, alors que pour la même période, le besoin mondial d'acier baissa de 44 millions de tonnes. L'augmentation de capacité prit surtout de grandes proportions dans les «nouveaux» pays producteurs d'acier et dans les États du bloc de l'Est. Si on le compare à l'utilisation réelle d'acier, l'excédent nominal de capacité s'élevait en 1974 à 130 millions de tonnes au niveau mondial et allait pratiquement tripler en l'espace de 10 ans (343 millions de tonnes).

3.18 Puisqu'on pensait toujours à l'époque que le fléchissement de la demande était de nature purement conjoncturelle, les capacités furent maintenues en dépit des mesures de crise. On ne parvint pas à endiguer la pression de l'offre, à empêcher des batailles de prix sur le marché européen de l'acier et à enrayer la chute des prix. Les entreprises aux coûts de production élevés et disposant de petites réserves rencontrèrent de plus en plus de difficultés. Elles exigèrent un soutien de l'État qu'elles reçurent généralement de leur gouvernement national. Ainsi les problèmes de certaines entreprises devinrent-ils ceux du secteur entier. Le système des autolimitations volontaires, auquel participaient les membres de la Confédération européenne de l'industrie sidérurgique «Eurofer», nouvellement créée, finit par s'effondrer puisque toutes les grandes entreprises n'en faisaient plus partie.

#### *La réglementation forcée du marché (1980 – 1985)*

3.19 Après l'effondrement du système volontaire, la Commission se vit forcée, à l'automne 1980, de proclamer la «crise manifeste» et d'instaurer un système contraignant de quotas de production pour toutes les aciéries de la Communauté (système de quotas obligatoires). À partir de ce moment, la Commission établit trimestriellement des quotas de production. Le système prévoyait des possibilités de sanction en cas de non-respect. Par ailleurs, des prix minimums furent fixés temporairement pour des produits précis. La stabilisation des prix ainsi qu'une réduction des capacités tenant compte des aspects sociaux et régionaux étaient au centre des préoccupations. Pour chaque entreprise productrice d'acier de la Communauté, on fixa des quotas de production ainsi que des quotas de livraison sur le marché commun. Des accords d'autolimitation furent également signés avec 15 pays importateurs. Il convenait en effet, en raison des bas prix mondiaux des produits sidérurgiques, d'éviter des pertes à l'exportation qui auraient nécessité,

dans les conditions du système de crise, des subventions supplémentaires de la CE. Au début des années 1980, environ 70 % de la production européenne d'acier étaient soumis au système des quotas.

3.20 Dans un premier temps cependant, la réduction uniforme de capacité souhaitée politiquement ne fut pas atteinte. L'espoir que les entreprises de l'époque placèrent dans une reprise de la demande et dans l'élimination de concurrents, ainsi que les aides d'État et la limitation de l'offre, empêchèrent une réduction de capacité des entreprises les moins concurrentielles. La réduction de capacité ne devint effective que progressivement grâce au deuxième code des aides d'État, étant donné que celui-ci posait comme condition préalable à l'octroi d'aides la mise en œuvre d'un programme de restructuration. Le système des quotas obligatoires, qui ne devait initialement durer que jusqu'en 1981, dut sans cesse être reconduit pour des raisons de concurrence.

3.21 Afin de mettre en œuvre l'impérieuse réduction de capacité, la Commission choisit comme moyen de pression les aides d'État interdites par le traité CECA et, en établissant simultanément un nouveau code d'aides, légalisa cette pratique jusqu'alors illégale; mais elle réclama un droit d'autorisation, qu'elle lia à l'obligation de réduire les capacités. Cette phase de la politique sidérurgique dura jusqu'à la fin 1985. En contrepartie de l'autorisation d'aides d'État et tout en garantissant le maintien du système de quotas, les capacités furent réduites de 44 millions de tonnes d'acier brut et de 32 millions de tonnes d'acier laminé à chaud.

#### *La libéralisation progressive du marché (à partir de 1985).*

3.22 Entre 1983 et 1985 seulement, environ 15 milliards d'euros d'aides d'État ont été alloués aux entreprises sidérurgiques. Au lieu d'harmoniser les conditions de concurrence, les décideurs politiques n'utilisèrent que trop peu la possibilité d'ordonner aux entreprises financièrement favorisées de procéder à la fermeture d'un volume adéquat de capacités. Ainsi repoussèrent-ils la suppression des capacités excédentaires exigée depuis longtemps par le marché.

3.23 En affirmant que la crise manifeste était terminée, la Commission européenne plaida finalement en 1985 pour une réorientation radicale de la politique communautaire du marché de l'acier. Peu après l'octroi de 15 milliards d'euros d'aides d'État, les forces du marché devaient, d'abord dans le cadre d'un assouplissement du système de quotas puis d'une «libéralisation» complète, mettre en œuvre la réduction des capacités excédentaires, qui ne pouvait manifestement pas être atteinte par des mesures dirigistes édictées par Bruxelles. La Commission oublia cependant dans cette réorientation soudaine que les milliards d'aides, autorisés par elle-même jusqu'à fin 1985, ne devaient avoir d'effet sur la concurrence que dans les années suivantes. Jusqu'à la fin 1986, elle réduisit clairement la part des produits soumis à une régulation.

3.24 Cependant à l'époque le marché était toujours grevé – en dépit de la suppression d'une capacité d'environ 40 millions de tonnes et de la perte de dizaines de milliers d'emplois – d'un potentiel de production excédentaire d'environ 25 millions de tonnes.

3.25 À partir de 1987, une hausse à court terme de la demande permit finalement à la Commission de faire valoir que l'industrie sidérurgique ne devait plus être considérée comme étant en état de « crise manifeste ». On supprima des mesures régulatrices telles que les certificats de production et l'obligation de notification des quantités livrées. La pression sur les gouvernements nationaux et la Commission monta, de sorte que furent adoptés en 1985 le troisième, en 1989 le quatrième et en 1992 le cinquième code d'aides à la sidérurgie, afin de fermer durablement le robinet des subventions communautaires. À partir de là, seules les aides en faveur de la recherche et du développement, de la protection de l'environnement et certaines aides à la fermeture pouvaient être autorisées dans les États membres de l'UE <sup>(1)</sup>, aides provenant presque exclusivement du fonds CECA financé par le biais des prélèvements CECA.

3.26 Après une courte hausse passagère en 1990, la demande d'acier diminua à nouveau; les prix de l'acier chutèrent eux aussi, à raison d'environ 20 %. C'est ainsi que dès 1992, les voix réclamant une nouvelle intervention de la Commission se firent de plus en plus nombreuses. Elles revendiquaient des prévisions trimestrielles de production et de livraison par produit, une simplification des fusions, une protection contre les importations d'Europe de l'Est ainsi que des aides à la restructuration. Afin de réduire les surcapacités, elles proposaient un cartel de crise structurelle, une répartition interne des charges entre les entreprises et une réduction de capacité définitive de 20 % jusqu'à la fin 1996, assortie du licenciement de 50 000 travailleurs.

3.27 La Commission refusa toutefois le cartel de crise structurelle ainsi qu'un nouveau système de quotas de production; en 1993, elle proposa son propre concept comprenant uniquement des mesures indirectes. Celles-ci prévoyaient un préfinancement des fermetures de capacité par la Commission, le soutien aux fusions et aux coopérations de production, une protection temporaire du marché de l'acier des importations d'Europe de l'Est, une transparence accrue du marché par le biais d'informations sur la production et les livraisons dans l'UE ainsi que des mesures sociales d'accompagnement destinées à encourager une réduction de capacité. La Commission refusa toutefois le cartel de crise structurelle ainsi qu'un nouveau système de quotas de production en 1993, elle proposa son propre concept comprenant uniquement des mesures indirectes. On lança un processus de restructuration au cours duquel la capacité de production diminua de 19 millions de tonnes supplémentaires et environ 100.000 emplois de l'industrie sidérurgique communautaire furent supprimés. Le modèle de préfinancement, qui avait déjà été approuvé par le Conseil des ministres, ne fut pas utilisé.

3.28 Malgré le cinquième code d'aides, le Conseil des ministres de l'UE, sur proposition de la Commission, approuva à l'unanimité en décembre 1993, en contrepartie d'une réduction

des capacités, mais tout en soulignant le caractère exceptionnel de ces aides, de nouvelles aides d'État de près de 7 milliards d'euros à différentes entreprises sidérurgiques de l'Union européenne.

#### *En bref*

3.29 Le traité CECA se distinguait par une stricte interdiction des aides d'État inscrite à l'article 4c. Cependant, cette interdiction des aides n'a que modérément retenu les États membres de l'UE de soutenir massivement leur industrie sidérurgique avec l'approbation du plus haut niveau européen. Les plus de 70 milliards d'euros de fonds publics alloués jusqu'à expiration du traité CECA ont retardé les adaptations nécessaires aux mutations industrielles, mais ils n'ont pas pu les empêcher. Dans les années 90, la Commission européenne s'entint, lors de la restructuration des industries sidérurgiques des PECO dans le cadre de la préparation à l'adhésion à l'UE, au principe qui avait fait ses preuves – autorisation d'aides d'État contre réduction de capacités.

3.30 En 1982, les États membres de la CE contournèrent les principes du marché par le biais d'un accord politique qui répartissait les nécessaires réductions de capacité de manière égale sur tous les pays de la Communauté. Cet accord était en contradiction avec le traité CECA, dont l'article 2 prévoyait que la production d'acier devait s'effectuer là où les coûts de production étaient les moins élevés. Au lieu d'encourager les entreprises non rentables à sortir rapidement du marché tout en prévoyant des mesures d'accompagnement sociales, ce qui aurait permis de retrouver rapidement un équilibre entre l'offre et la demande, les États membres de l'UE et la Commission européenne recoururent aux outils prévus par le traité CECA en cas de crise – ce qui ne profita pas nécessairement à toutes les entreprises sidérurgiques. Pour des raisons sociales, régionales et de répartition, des capacités non rentables furent maintenues alors que des entreprises rentables (principalement privées) disparurent, supprimant des emplois, qui dans une analyse comparative, auraient pourtant été considérés comme sûrs.

3.31 Il faut cependant rappeler que les années de crise de l'industrie sidérurgique communautaire ont été surmontées, bien que cela n'ait pas été sans difficultés. En fin de compte, l'industrie sidérurgique de la Communauté a tout de même acquis les structures compétitives nécessaires au niveau international. Elle dut payer à cet effet un prix très élevé: plus de 550 000 suppressions d'emplois, la plupart dans le cadre d'accords sociaux. Ce processus ne put être mené à bien que grâce à l'intense dialogue des partenaires sociaux.

#### *Les aides à la recherche et au développement stimulent la compétitivité*

3.32 Nombre d'innovations techniques grâce auxquelles l'industrie sidérurgique européenne s'est transformée, ont été conçues ou considérablement perfectionnées dans le cadre du programme de recherche CECA autofinancé grâce aux prélèvements CECA. Le traité CECA prévoyait la mise à disposition de moyens pour la recherche communautaire, afin de stimuler la compétitivité générale de l'industrie et d'améliorer la sécurité sur le lieu de travail.

<sup>(1)</sup> Parallèlement à ces types d'aides subsistaient des aides régionales à l'investissement octroyées de manière ponctuelle mais limitées au Portugal, à la Grèce et au territoire de l'ancienne RDA.

3.33 Le premier projet de recherche CECA commença dès 1955. Depuis lors, chercheurs et ingénieurs à l'intersection des innovations technologiques tendirent de plus en plus à penser de manière européenne et à coopérer dans cet esprit. L'industrie de l'acier et avec elle la société européenne profitèrent de ce mode de recherche en coopération, qui permit de coordonner les actions, de conjuguer les efforts et de mettre les résultats à la disposition de toutes les personnes concernées. Ainsi, grâce à des améliorations constantes, l'innovation industrielle fit-elle des avancées rapides.

3.34 Dans un domaine aussi capital pour la société que l'environnement, la recherche CECA permit d'atteindre des résultats mesurables. Les émissions de dioxyde de soufre diminuèrent de 70 %, celles de suie de 60 %. Les émissions de dioxyde de carbone baissèrent de moitié par rapport au niveau du début des années 80. Les producteurs européens d'acier utilisent aujourd'hui pour fabriquer une tonne d'acier 40 % moins d'énergie qu'il y a 20 ans.

3.35 Le budget CECA ne consacrait initialement en 1955 que 7 millions d'euros par an à la recherche communautaire. Dans l'Europe des 15 des années 90, ce montant atteignait environ 50 millions d'euros par an. La recherche CECA finançait généralement à concurrence de 60 % des projets communautaires de recherche visant à l'amélioration des procédés, des matériaux et de l'environnement. À partir de 1983, on alloua également des aides à la recherche à hauteur de 40 % pour des projets pilotes et de recherche.

3.36 Chaque euro investi dans la recherche CECA rapportait en moyenne 13 euros. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que, lors de l'expiration du traité CECA, les États membres de l'UE aient été unanimes pour attribuer les moyens restants, qui avaient été réunis par l'industrie sidérurgique par le biais des prélèvements CECA, à la poursuite exclusive de la recherche spécifique au secteur sidérurgique. Les orientations adoptées prévoient de consacrer le produit annuel des intérêts post-CECA d'environ 60 millions d'euros exclusivement à la recherche dans le domaine du charbon et de l'acier, en insistant, s'agissant du secteur de l'acier, sur les aspects suivants:

- conception et développement de procédés de production et de transformation,
- développement et utilisation des matériaux,
- amélioration de l'utilisation des ressources,
- protection de l'environnement ainsi que,
- sécurité et protection de la santé au travail.

#### *Une industrie sidérurgique compétitive à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle*

3.37 Suite à l'élargissement de l'Union européenne, l'industrie sidérurgique de l'UE est armée pour affronter la concurrence mondiale. Elle a acquis ces dernières années une position favorable sur le plan technique, économique, mais aussi envi-

ronnemental. Certaines des entreprises auparavant nationalisées ont investi de manière ciblée les aides financières qu'elles avaient reçues, parvenant ainsi, moyennant une modernisation technologique et une rationalisation de leurs structures, à s'élever au rang de leaders du marché.

3.38 L'industrie sidérurgique européenne est parvenue à s'adapter aux exigences de la mondialisation et du développement durable. Elle a manifestement su tirer les leçons des crises qui ont frappé le secteur dans les années 70, 80 et 90. Le secteur est aujourd'hui si compétitif que même en période de crise économique, il affiche un bilan globalement bénéficiaire.

3.39 La forte demande d'acier enregistrée sur le marché intérieur de l'UE met en évidence les efforts considérables déployés par les entreprises sidérurgiques européennes pour accroître avec succès leur rentabilité tout en améliorant la qualité et en se rapprochant de leurs clients. Grâce à leurs opérations de fusion et de reprise, à l'augmentation de l'efficacité et à la baisse des coûts, les sidérurgistes européens ont jeté les bases de la compétitivité du secteur au 21<sup>ème</sup> siècle. Les aides au sauvetage et à la restructuration ont disparu du vocabulaire des employeurs. En prenant clairement fait et cause pour le maintien de règles strictes en matière d'aides d'État même après l'expiration du traité CECA, les sidérurgistes de l'Union ont tenu à afficher leur désir de voir définitivement révolue une époque marquée par la tendance à vouloir soutirer des subventions et par l'existence de distorsions de concurrence.

3.40 Pour autant, la consolidation et les mutations industrielles sont encore loin d'être achevées. Certaines entreprises préparent déjà des fusions transcontinentales. La compétitivité des entreprises subit aujourd'hui de plein fouet les retombées de l'essor industriel de la Chine. Les besoins de la Chine en acier, qui montent en flèche, aggravent la situation de la demande sur les marchés internationaux de matières premières. S'agissant par exemple du minerai de fer et de la ferraille, les importations chinoises sont à l'origine de goulets d'étranglement sur les marchés mondiaux et font exploser les prix dans le secteur des matières premières et en ce qui concerne les taux de fret.

3.41 Les industries sidérurgiques des nouveaux États membres font elles aussi l'objet aujourd'hui de mutations structurelles accélérées. Les défis auxquels les pays d'Europe centrale et orientale doivent faire face dans le cadre de la restructuration de leur industrie sidérurgique sont plus ou moins comparables à la situation qu'a connue l'Europe occidentale il y a vingt-cinq ans de cela, même si la mondialisation des marchés a considérablement progressé depuis lors. Dans ce contexte, il est indispensable que les partenaires d'Europe centrale et orientale profitent eux aussi des expériences faites par l'Europe occidentale en matière de restructurations, y compris dans le domaine du dialogue social.

3.42 En contrepartie des aides spécifiques accordées (périodes de grâce), les PECO ont été contraints, dès les accords européens du début des années 90, de prendre des mesures de restructuration énergiques, de démanteler en grande partie les capacités excédentaires et de démontrer que les entreprises bénéficiaires ont amélioré leur viabilité commerciale. Afin qu'une concurrence libre et loyale soit garantie sur le marché de l'acier de l'Union européenne même après l'élargissement, les nouveaux États membres sont tenus par les traités d'adhésion de se conformer à l'acquis de l'UE (par exemple les directives et décisions-cadres dans le domaine de la concurrence et des aides d'État, de la fiscalité, de l'environnement, de la politique sociale, ...). La Commission européenne doit veiller en toute rigueur, en ce qui concerne l'octroi d'aides d'État, à ce que les gouvernements nationaux des pays d'Europe centrale et orientale respectent strictement les réglementations communautaires convenues en matière d'aides et à ce que les capacités non rentables soient effectivement démantelées conformément aux planifications et en tenant compte de la demande réelle.

#### 4. L'actuel régime d'aides communautaires dans le secteur de l'acier peut-il constituer un modèle pour les accords internationaux en matière d'aides?

4.1 Les conséquences aux États-Unis des difficultés du marché mondial de l'acier ont conduit en mars 2002 l'administration américaine à protéger temporairement le marché domestique de l'acier par des droits de douane, conformément à l'article 201 du droit commercial américain, et ce en violation des règles de l'OMC. Étant donné l'extrême volatilité des échanges d'acier, en raison de l'existence au niveau international de capacités de production excédentaires et inefficaces, le gouvernement Bush a dans le même temps annoncé son intention de s'engager en faveur de l'ouverture de négociations internationales sur la réduction des capacités inefficaces et la limitation au niveau international des aides d'État en faveur de l'industrie sidérurgique.

4.2 Les États membres de l'UE et la Commission européenne soutiennent toute initiative tendant à réglementer plus strictement les aides d'État au niveau international. L'ouverture de négociations multilatérales au sein de l'OCDE à Paris en décembre 2002 a permis à l'Union européenne de proposer son régime d'aides à la sidérurgie, dont l'efficacité n'est plus à prouver, comme base pour un accord international sur les subventions dans le secteur de l'acier (SSA: «*Steel Subsidies Agreement*»).

4.3 Le Comité économique et social européen se rallie à la démarche de la Commission européenne, même si l'industrie sidérurgique communautaire semble douter fortement de la détermination d'autres pays et régions à réduire les subventions à la sidérurgie et par voie de conséquence à signer un accord efficace sur les subventions dans le secteur de l'acier assorti d'obligations de notification et de sanctions. Le Comité se montre en outre préoccupé par le fait que la question des aides et des capacités n'est pas examinée parallèlement au règlement

des problèmes posés par les outils de protection commerciale, qui sont souvent utilisés à tort et sont ainsi à l'origine de distorsions.

4.4 En ce qui concerne le champ d'application d'un éventuel accord sur les subventions dans le secteur de l'acier, les producteurs européens vont plus loin que la plupart des représentants nationaux auprès de l'OCDE. Les producteurs d'acier de l'UE demandent unanimement dans le cadre des négociations de l'OCDE que l'accord sur les subventions dans le secteur de l'acier interdise toutes les aides d'État contribuant à augmenter les capacités ou à maintenir des capacités non rentables. Cette exigence ne concerne donc pas uniquement des aides spécifiques à la sidérurgie, accordées uniquement à des entreprises sidérurgiques sélectionnées, mais aussi les aides non spécifiques, dites globales.

4.5 Le Comité économique et social européen partage l'opinion des entreprises sidérurgiques européennes selon laquelle les aides ne devraient être autorisées que lorsqu'elles n'ont pas d'influence négative sur le développement des capacités dans le secteur de la sidérurgie, sur le caractère équitable de la concurrence ni sur les flux commerciaux. Cela étant posé, le Comité préconise les dérogations suivantes au sein de l'OCDE:

- des aides en faveur de fermetures définitives. Cela inclut les aides au démantèlement, à l'assainissement des sites et à l'amortissement de l'impact social des fermetures;
- des aides limitées et strictement définies à la recherche et au développement et à la protection de l'environnement, incluant celles destinées à la réduction des taxes sur l'énergie/des écotaxes. S'agissant des aides en faveur de l'environnement, il doit être clair que l'octroi par l'État d'un soutien financier en vue d'une mise en conformité avec les normes environnementales obligatoires ne doit pas être autorisé. L'industrie sidérurgique européenne ne formule d'ailleurs pas de revendications en ce sens. Des aides limitées peuvent toutefois être accordées pour des investissements volontaires, afin d'inciter les entreprises à dépasser largement dans le cadre de leurs activités économiques les prescriptions environnementales minimales de l'UE.

4.6 L'accord sur les subventions doit dans le même temps tenir compte du fait qu'au moins certaines économies émergentes disposent déjà d'une industrie sidérurgique tout à fait compétitive. Les entreprises sidérurgiques des pays émergents ou en voie de développement peuvent bénéficier d'avantages compétitifs tels que le faible coût de la main-d'œuvre, l'accès aux matières premières, des normes environnementales moins strictes et la protection de droits de douane élevés. C'est pourquoi les aides d'État en faveur des entreprises sidérurgiques de ces économies ne peuvent être envisagées que si elles:

- sont accordées au cas par cas, en fonction de la situation de l'entreprise et du pays, avec un contrôle de l'utilisation des moyens financiers par rapport aux objectifs;
- sont soumises à des délais d'expiration stricts;

- sont mises en oeuvre dans le cadre d'un plan de restructuration approuvé garantissant la viabilité à long terme des entreprises concernées;
- entraînent dans des circonstances normales une réduction des capacités mais en aucun cas une augmentation de celles-ci.

## 5. Conclusions

5.1 Les expériences réalisées lors de la restructuration de la sidérurgie européenne montrent que les aides d'État sont un instrument à double tranchant. Si elles sont accordées sous la forme d'aides au fonctionnement, elles ne sont profitables qu'à certaines entreprises et conduisent à réaliser des investissements erronés; ainsi des capacités non concurrentielles sont-elles maintenues à moyen terme sur le marché. Cependant, pour autant qu'elles soient accordées dans le cadre d'un programme de restructuration négocié, les aides d'État peuvent atténuer les difficultés sociales et les conséquences des mutations industrielles, les rendant ainsi plus acceptables. La gestion de ce processus grâce au dialogue social a fait ses preuves.

5.2 La question se pose également de savoir si l'on n'aurait pas pu mieux faire avec tout l'argent du contribuable utilisé, par exemple dans le domaine de la formation ou de la recherche.

5.3 Un autre problème réside dans le fait que pendant les années de crise de la sidérurgie, même si la situation juridique (article 4c du traité CECA) était apparemment claire (interdiction de toutes les aides d'État), elle était en fait sapée par les

divers codes régissant les aides d'État ainsi que par des décisions du Conseil et des décisions de justice, et de ce fait imprévisible. Les entreprises sidérurgiques souffraient de l'absence de sécurité en termes de données de référence et de planification.

5.4 Il n'en est donc que plus important de veiller à la stricte application, en liaison avec l'adhésion de dix puis douze nouveaux États membres, des réglementations claires en matière d'aides à la sidérurgie et de poursuivre toute infraction, comme dans le cas de la société USS Kosice.

5.5 Les erreurs commises dans le cadre de l'UE à 15 ne doivent pas se répéter.

5.6 Les négociations engagées au sein de l'OCDE, aujourd'hui interrompues, n'ont de sens que si elles débouchent sur un résultat permettant d'améliorer durablement la situation actuelle, à savoir:

- pas de concessions excessives à des pays en voie de développement, des pays émergents et en transition, tels que la Chine,
- pas d'interdiction des réglementations nécessaires au sein de l'UE en matière de recherche et de développement, de mesures environnementales (par exemple limitation des charges imposées aux entreprises en cas de mesures environnementales, afin de prévenir les distorsions de concurrence) ainsi que de fermeture de capacités non rentables et
- pas de droits compensatoires à l'exportation de produits sidérurgiques du fait de telles exonérations.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

*la Présidente*  
*du Comité économique et social européen*  
Anne-Marie SIGMUND

---

**Avis du Comité économique et social européen de la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» sur la «Sécurité sanitaire: une obligation collective, un droit nouveau»**

(2005/C 120/10)

**Procédure**

Le 28 janvier 2004, le Comité économique et social européen, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur «La sécurité sanitaire: une obligation collective, un droit nouveau».

La section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 septembre 2004. (rapporteur: M. BEDOSSA).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 164 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

**1. Introduction**

1.1 La sécurité sanitaire des citoyens européens, qui constitue un des volets élémentaires de la santé publique, implique pour eux qu'on mette en place une meilleure obligation collective de la part des autorités compétentes (même quand il s'agit parfois du bio-terrorisme) et que partant de là, ils exercent leur droit nouveau d'être tenus informés de manière transparente des décisions de ces tutelles.

1.2 Sécurité et système de soins: deux termes que l'on a l'habitude d'associer mais qui le sont de façon invisible, alors que le concept de santé publique est encore en butte à des pesanteurs sociologiques et à des habitudes médicales imprégnées de performance diagnostique et thérapeutique individuelle.

1.3 Au moment où les secousses vécues en Europe montrent clairement que le risque sanitaire a quitté le champ exclusivement médical pour entrer, avec force, dans le social et le politique, définir une stratégie de santé sécuritaire est devenu une responsabilité de tous, en particulier des responsables politiques: désormais, les citoyens doivent être sûrs de disposer de ces garanties.

1.4 La sécurité sanitaire ne part pas de rien, elle enrichit et complète les domaines traditionnels de la santé publique, notamment épidémiologique, elle s'appuie sur la réflexion et les systèmes de contrôle développés autour du médicament, elle s'impose à mesure que l'on découvre les effets iatrogènes de toutes les pratiques médicales.

1.5 La démarche de sécurité sanitaire n'est pas différente de la démarche médicale. Elle procède par étapes, elle est une succession de choix probabilistes à un moment donné, dictés par l'appréciation bénéfice/coût et des risques encourus. La qualité de la sécurité sanitaire reflète la qualité du système de soins.

1.6 La sécurité sanitaire s'appuie sur une démarche de type médical et a aussi besoin de la nécessité urgente d'une métho-

dologie de sécurité sanitaire, véritable engagement de l'action publique. Le champ de la sécurité sanitaire est bien sûr beaucoup plus vaste, car il est à la mesure des innovations médicales incessantes.

1.7 Le concept de sécurité sanitaire est par nécessité évolutif, lorsque notamment on peut craindre les actions de bio-terrorisme par exemple, il ne peut se satisfaire de recettes figées: un équilibre doit être trouvé entre la recherche d'une inaccessible sécurité absolue et la négligence ou l'abstention positive. L'efficacité croissante du système de santé nécessite le besoin d'une sécurité sanitaire, n'oubliant pas, ce faisant, d'établir la comparaison avec les pays les plus pauvres, pour lesquels le seul problème qui se pose aujourd'hui est d'acquérir d'abord les éléments, qui fondent un système de santé publique.

1.8 Dans l'Union européenne, plus riche et attachée aux techniques de mutualisation des risques, la prise en compte institutionnelle de la sécurité sanitaire est l'étape qu'il faut accomplir maintenant. Pour discuter des décisions de sécurité sanitaire et surtout les rendre publiques, il faut utiliser tous les moyens disponibles afin d'offrir aux citoyens de l'Union européenne d'autres alternatives que l'affolement ou la dissimulation, c'est ainsi que l'Union Européenne deviendra une démocratie adulte en matière de santé publique.

**2. Historique de la démarche de l'Union européenne**

2.1 Avant le Traité de Maastricht du 7 février 1992 sur l'Union Européenne, les textes communautaires ne faisaient que des références périphériques aux politiques de santé. Le Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) comportait des stipulations particulières propres à la protection sanitaire de la population, contre les dangers des radiations ionisantes.

2.2 En revanche dans le Traité de Rome du 25 mars 1957, la «protection de la santé» n'apparaissait que par l'intermédiaire de l'article 36 du Traité prévoyant:

2.2.1 «Les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres».

2.3 L'introduction d'un article 118A dans l'Acte unique européen en 1986 avait élargi les compétences des institutions communautaires en permettant à la Commission européenne de faire des propositions en matière de santé, en prenant pour base un «niveau de protection élevé».

2.4 Une autre référence indirecte à la protection de la santé pouvait être trouvée dans l'article 130R du Traité de Rome, ajouté par l'Acte Unique Européen, qui stipulait que l'action de la Communauté en matière d'environnement avait notamment pour objet de «contribuer à la protection de la santé des personnes».

2.5 Le Traité sur l'Union Européenne a profondément modifié les perspectives de la construction européenne en matière de santé, puisqu'il a introduit un Titre X intitulé «Santé publique», en vertu duquel «La communauté contribue à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine». Le point 4 de cet article 129 prévoit que le Conseil peut adopter, pour réaliser ses objectifs, soit des actions d'encouragement, prévues à l'article 189B, soit des recommandations.

2.6 De même, la notion de protection de la santé apparaît à travers d'autres articles du Traité sur l'Union Européenne, puisque l'article 129A, consacré à la protection des consommateurs mentionne notamment la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs.

2.7 Un cadre juridique précis permettra aux institutions européennes de déployer leurs activités en matière de santé publique, cadre qui serait amélioré dans l'article 179 du projet de Traité constitutionnel européen:

1. «Un niveau élevé de la protection de la santé humaine est assuré dans la définition et dans la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union».
2. «L'action de l'Union, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé physique et mentale. Cette action comprend également la lutte contre les grands fléaux, en

favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission, et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé ...».

2.8 Les nouvelles structures mises en place (Agence européenne pour l'Évaluation des médicaments ...) peuvent avoir une incidence d'autant plus importante, que les institutions européennes sont engagées dans une politique de coopération accrue avec les pays tiers et les grandes organisations internationales, - en particulier la coopération avec l'Organisation Mondiale de la Santé, avec le Conseil de l'Europe, l'Organisation de Coopération et de Développement Économique, l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique pour la radioprotection, le Bureau des Nations Unies pour le Contrôle des Drogues et la prévention du Crime pour la toxicomanie -, et qui doit être poursuivie et renforcée.

### 3. Les principes de la sécurité sanitaire

#### 3.1 *La décision sanitaire*

3.1.1 C'est dans un univers caractérisé par l'incertain que s'inscrit la décision médicale: incertitudes dans la connaissance des pathologies, des effets de traitements et de leurs risques respectifs; imperfection des informations médicales sur le patient, du choix des examens complémentaires, des équipements sanitaires, imprécisions de l'interrogatoire médical dominé par l'émotion ou l'inquiétude, de l'examen clinique par nature approximatif.

3.1.2 Un acte médical est souvent le résultat d'une cascade de décisions probabilistes prises en situation d'incertitude: plus un diagnostic ou un traitement appelle de choix, de décisions, plus le risque ou même la probabilité de commettre une erreur augmente, sans d'ailleurs qu'une telle erreur soit nécessairement fautive.

3.1.3 Il est dans chaque décision ou acte médical une part d'impondérable, cet aléa non maîtrisable en l'état de la science, ce risque statistique inéluctable qui est consubstantiel de la science médicale.

3.1.4 On trouve à l'origine de l'insécurité sanitaire des causes humaines: la faute ou l'erreur non fautive du praticien et des causes factuelles: les risques connus mais statistiquement inévitables en l'état de la science et les risques inconnus toujours possibles.

3.1.5 Il n'est pas possible de parler de sécurité sanitaire, sans rappeler ces caractéristiques fondamentales de la décision médicale. Lorsque la santé ou la vie est en jeu, il est souvent difficile d'accepter de ne demander que le possible. Pourtant, il n'est d'activité médicale sans risques, car il n'est de vie sans risques.

### 3.2 *Le rapport bénéfices/risques*

3.2.1 Il en va de toute décision sanitaire comme de la décision médicale, et l'abstention est une décision de même nature que l'action, l'abstention peut être coupable.

3.2.2 Il s'agit de peser le risque thérapeutique et les risques d'évolution spontanée. Le refus irrationnel du risque participe en matière de santé, de la même irresponsabilité que sa négligence.

3.2.3 Cette culture du bénéfices/risques est très éloignée des préoccupations d'une société européenne qui est parvenue à réduire considérablement les risques naturels.

3.2.4 Pour apprécier la sécurité sanitaire d'un acte ou d'un produit, il importe de se situer sur une échelle de risque permettant de déterminer le moindre risque, et non le risque nul. Dans cette balance bénéfices/risque, cinq critères sont à retenir:

- le degré
- la réalité
- la fréquence
- la durée
- la nécessité.

3.2.5 Il incombe alors aux pouvoirs publics exposés aux pressions convergentes ou contradictoires de l'opinion publique et des producteurs de soins médicaux, de faire le choix entre retenir, dans l'incertitude, l'hypothèse la plus pessimiste en terme de santé publique, elle sera la plus conservatoire, et adopter l'estimation la plus plausible.

3.2.6 Et en plus, la décision sanitaire doit parfois être prise en situation de crise. Alors, les autorités sont soumises simultanément au déferlement de problèmes, aux dysfonctionnements de certains systèmes, et à l'expression de divergences profondes sur les décisions à prendre.

3.2.7 Pour ne pas céder devant l'urgence à l'improvisation, on doit pouvoir compter sur des processus d'évaluation, de contrôles et d'interventions prédéfinis et rodés, d'où la nécessité d'une réflexion sur les crises passées et d'une méthodologie de la sécurité sanitaire.

3.2.8 Quelles que soient les garanties scientifiques et médicales, l'appréciation du rapport bénéfices/risques comporte souvent «in fine» une part d'intime conviction.

## 4. Les facteurs médicaux de la sécurité sanitaire

Cinq facteurs sont essentiels pour la définir.

### 4.1 *La veille sanitaire*

4.1.1 Comme la surveillance épidémiologique est une composante essentielle de la protection de la santé publique, une veille sanitaire spécifique doit être assurée à travers un Centre européen pour assurer la sécurité sanitaire.(voir point 6.3.)

4.1.2 La mission de cette veille est de détecter les accidents médicaux et les pathologies iatrogènes, identifier les effets imprévus ou indésirables liés à l'utilisation de protocoles thérapeutiques, exécuter des contrôles et analyser les conclusions, évaluer l'efficacité des systèmes d'intervention sanitaire, autant de fonctions essentielles pour la sécurité sanitaire qui relèvent de cette veille.

4.1.3 Cette fonction de veille connaît des développements internationaux puisque des mécanismes d'échanges d'information et d'alerte mutuelle ont été mis en place sous l'égide de l'OMS et de l'Union européenne.

4.1.4 Des textes multilatéraux organisent des coopérations à tous les niveaux, dans toutes les spécialités, sur tous les continents. Cela permet de prendre sans délai les mesures sanitaires propres à garantir au mieux la sécurité sanitaire.

### 4.2 *Le choix des stratégies thérapeutiques*

4.2.1 La qualité et la sécurité du choix de la stratégie thérapeutique dépendent prioritairement de l'état de la science, et donc de la connaissance qu'en a le praticien.

— Le premier facteur d'amélioration de ces connaissances est bien évidemment la recherche médicale et pharmaceutique, et les progrès thérapeutiques ou dans le diagnostic qui en résultent.

— La formation médicale initiale est le deuxième facteur clé de la sécurité sanitaire en matière de choix des stratégies, formation initiale adaptée aux évolutions de la science, comme de l'organisation du système de santé.

— Troisième volet, la formation médicale continue: l'assimilation des données les plus récentes est, comme dans tous les secteurs à risque et de haute technologie, un des facteurs déterminants de la sécurité.

— Dernier élément concourant à la sécurité des choix thérapeutiques, l'évaluation médicale qui est devenue le trait d'union entre la recherche, la formation et la pratique quotidiennes des professionnels de la santé.

— L'évaluation médicale peut être définie comme l'ensemble des procédures de contrôle de la qualité du système de soins.

— L'évaluation des techniques et des stratégies de diagnostic et thérapeutiques consiste à assurer l'évaluation des outils mis à la disposition des professionnels de santé: technologies médicales, méthodes de diagnostic, médicaments, ensemble de procédures et services.

— Cette évaluation de la qualité, et par conséquent de la qualité de ces soins, est définie en reprenant les termes utilisés par l'OMS:

«Permettre de garantir, à chaque patient, l'assortiment d'actes diagnostics et thérapeutiques qui lui assurera le meilleur résultat en terme de santé, conformément à l'état actuel de la science, au meilleur coût pour un même résultat, au moindre risque iatrogénique, et pour sa plus grande satisfaction en terme de procédures, de résultats et de contacts humains à l'intérieur du système de soins.»

— L'évaluation doit enfin définir des référentiels, c'est à dire élaborer des recommandations fondées sur un consensus plus ou moins large à l'intérieur d'un Collège de médecins ou de sociétés/associations de savants, appelé des «Conférences de consensus» pour aboutir à des guide lines.

#### 4.3 L'exécution des soins et des actes médicaux

4.3.1 Le respect des obligations est contrôlé par toutes les autorités, et une jurisprudence abondante et constante précise l'obligation de moyens qui pèse sur les professionnels de santé et la notion de soins consciencieux, attentifs et conformes aux données actuelles de la science.

4.3.2 Bien évidemment, l'exécution des actes relève des régimes de sécurité sanitaire, très variables selon la nature des actes et l'existence des risques «naturels».

4.3.3 La comparaison des difficultés inhérentes à l'exécution des actes, c'est-à-dire en part des risques statistiquement évitables, même s'ils sont marginaux, permet seule d'établir les conditions de sécurité sanitaire à respecter. Ici, c'est une sorte de rapport bénéfices/risques qui permet de fixer le niveau normal de sécurité sanitaire accepté et attendu.

#### 4.4 L'organisation et le fonctionnement des structures de soins

— La qualité de l'organisation et du fonctionnement du système de soins conditionnent largement la sécurité sanitaire.

— La sécurité sanitaire impose en effet une obligation de moyens à tous les établissements publics ou privés, moyens prévus par des règlements et soumis à des autorisations particulières. Le système de santé doit être en mesure de répondre aux besoins des populations, et assumer la prise

en charge sanitaire dans les meilleures conditions de sécurité.

#### 4.5 L'utilisation des biens de santé

4.5.1 Les produits et biens de santé utilisés pour la prévention, le diagnostic ou le traitement sont soumis à des régimes juridiques stricts, «réglementations dites topiques»

— médicaments

— dispositifs médicaux utilisés en médecine

— produits d'origine humaine

— réactifs de laboratoire

— base juridique des produits et éléments de corps humains utilisés à des fins thérapeutiques.

4.5.2 Les règles de sécurité sanitaire, applicables à ces produits et biens forment une véritable chaîne de sécurité.

### 5. Propositions – recommandations du CESE

#### 5.1 Les facteurs administratifs de la sécurité sanitaire

5.1.1 La santé publique, dans les pays de l'Union européenne n'a pas encore pris en compte les principes de la sécurité sanitaire.

5.1.2 La sécurité sanitaire n'est ni le résultat d'une équation, ni l'application de recettes, elle repose sur l'esprit de précaution et de contradiction.

5.1.3 La sécurité sanitaire nécessite une sensibilisation et une articulation transfrontalières. Il faut se garder de l'illusion d'une ligne Maginot que contournerait aisément la prochaine épidémie. Les risques sanitaires sont protéiformes, infiniment variés, en général inattendus. Les comportements face à la maladie évoluent, les virus mutent, les agents infectieux se renouvellent ou se dissimulent.

#### 5.2 Des compétences clairement reconnues

5.2.1 En l'absence d'instruments juridiques propres à la protection de la santé publique, l'habitude est prise parfois, dans certains pays de l'Union Européenne d'emprunter des voies détournées ou incertaines, notamment l'usage abusif de la réglementation de la sécurité sociale, parce que dès lors on confond dans un même débat les enjeux sanitaires et économiques: s'il est légitime d'apprécier le coût de la santé et de parvenir à une utilisation, la plus rationnelle possible, des ressources limitées qui lui sont consacrées, il est en revanche, dangereux de mêler les deux problématiques.

5.2.2 Une chose est d'apprécier l'efficacité, la qualité et l'innocuité d'un produit ou d'une thérapeutique, autre chose est de décider son remboursement par la sécurité sociale. Les difficultés de la prise de décision en santé publique sont accentuées par la concurrence entre plusieurs pouvoirs.

5.2.3 Définir les compétences c'est définir les responsabilités et partant, identifier qui exerce l'autorité sanitaire et qui en supporte le poids moral, administratif et/ou judiciaire. La responsabilité ne peut être pleinement assumée que pour autant que les textes ne favorisent pas, par leurs lacunes ou leurs ambiguïtés, les conflits et les interventions susceptibles de dénaturer les choix à faire.

### 5.3 Une administration sanitaire reconnue

5.3.1 Au niveau européen, l'administration sanitaire en santé publique est insuffisante et son support juridique très faible. Elle manque aussi d'une légitimité médicale en raison de la faiblesse des moyens. Tout cela doit être amélioré.

5.3.2 L'action publique n'est efficace que pour autant qu'elle dispose d'une légitimité réelle, et l'administration de la santé ne peut exercer pleinement sa mission de sécurité sanitaire qu'investie de cette double légitimité: reconnue par les autorités de tutelle de chacun des pays de l'Union européenne, et bien sûr l'opinion publique c'est à dire les consommateurs.

5.3.3 Crédibilité scientifique et médico-technique suppose renforcement des moyens, le recrutement de personnels techniques de haut niveau, mais également une coopération de toutes les institutions européennes et nationales.

5.3.4 Cinq fonctions fondamentales sont identifiées: recommander, surveiller, contrôler, expertiser et évaluer.

5.3.5 La mise en place du réseau européen de santé publique témoigne de la volonté de tous les pouvoirs publics européens de fédérer les acteurs de la santé publique et de donner aux instruments de vigilance sanitaire existant dans chacun des pays de l'Union Européenne, une cohérence et une efficacité nouvelle.

### 5.4 La nécessité d'une expertise externe à l'administration

5.4.1 Quelle que soit l'excellence technique et scientifique des services de sécurité sanitaire, le principe du contradictoire traditionnel et respecté doit impérativement trouver à s'appliquer pour l'exercice des missions de sécurité sanitaire.

5.4.2 Le recours à des experts indépendants répond au souci de faire bénéficier les autorités européennes des compétences les plus éminentes ou les plus spécialisées, et cela permet par le dialogue, d'affiner et de compléter l'information préalable à la décision.

5.4.3 Dans les domaines les plus sensibles ou les plus pointus, il semble même indispensable d'élargir l'expertise externe à des personnalités étrangères, mondialement réputées. Cette ouverture internationale peut permettre de dégager un consensus s'imposant dans l'ensemble des pays concernés, et évitant ainsi des décalages dans le temps préjudiciables à tous (malades et acteurs de toutes sortes).

5.4.4 Elle peut dépasser les particularismes tenant aux habitudes culturelles dans l'administration des soins et aux modalités de formation des praticiens des différents pays.

### 5.5 La séparation des fonctions d'expert, de décideur et de gestionnaire

5.5.1 Le pouvoir de police sanitaire qui est, en fait, la compétence du décideur (autoriser ou non, interdire ou non) ne peut s'exercer légitimement que s'il prend en compte l'ensemble des données du problème de santé publique en cause.

5.5.2 Il s'agit toujours d'apprécier le rapport bénéfices/risques. Cette appréciation ne peut être exclusivement scientifique, elle ne doit pas être imposée par le gestionnaire ou un acteur qui a un intérêt matériel ou intellectuel à sa diffusion.

5.5.3 Le corollaire de cette clarification des rôles d'expert et de décideur est d'assurer la transparence des liens entre experts et gestionnaires. Une éthique stricte de l'expertise doit être affirmée et respectée. Cette évidence ne va pas toujours de soi, surtout lorsque le problème posé est très pointu, les experts sont alors peu nombreux et ont souvent tissé des liens avec les institutions ou les entreprises concernées.

5.5.4 La transparence qui doit caractériser la prise de décision en matière de sécurité sanitaire, impose une déclaration par chaque expert auprès des autorités sanitaires, des liens qu'il peut avoir avec les organismes, entreprises ou personnes concernées par les expertises.

5.5.5 La Communauté européenne a commencé à définir de telles procédures: la généralisation des procédures de transparence souhaitée par les experts eux-même permet de garantir au mieux l'objectivité des expertises.

### 5.6 La transparence sur les procédures de décision

5.6.1 Il est des dangers sanitaires nouveaux, comme de l'innovation en général, ils dérangent et remettent en cause des certitudes ou des habitudes.

5.6.2 L'attitude intellectuelle doit être la même, se mettre à «l'écoute des silences».

5.6.3 Quelque soit la qualité du système de vigilance mis en place, la possibilité d'un aveuglement collectif ne peut être ignoré.

5.6.4 Le débat public est une nécessité. Les patients, les médecins extérieurs au cercle d'experts doivent pouvoir faire entendre leur voix, poser les questions qui les tourmentent, donner l'alerte.

5.6.5 Il faut organiser cette expression, pour ne pas s'alarmer inutilement.

5.6.6 Ce «pluralisme sanitaire» indispensable pour multiplier les chances d'éviter de nouvelles tragédies suppose l'évolution des procédures de décision vers plus de transparence. Sous réserve de la protection du secret médical ou du secret industriel, les résultats d'expertise, comme les motifs des décisions sanitaires doivent être rendus publics.

#### 5.7 *Une déontologie de la communication de sécurité sanitaire*

5.7.1 En dépit de sa vulgarisation, la communication en matière de santé publique présente des particularités fondamentales qui se trouvent encore renforcées en matière de sécurité sanitaire.

5.7.2 Communiquer sur ces sujets c'est souvent communiquer sur la maladie ou la mort. Transparence et mesure doivent présider à l'organisation de cette fonction délicate du système de santé.

5.7.3 La transparence est indispensable pour garantir la confiance et éviter l'inquiétude que suscite une information dévoilée dont le sensationnel tient à l'impression du secret qui l'entourait.

5.7.4 Elle s'impose aux autorités et aux institutions sanitaires, comme l'obligation d'information du patient s'impose au médecin. S'agissant des risques que sont la santé de chacun, le «devoir de vérité» s'impose.

5.7.5 Mais cette obligation morale s'accompagne d'un devoir de mesure. Souvent délivrée dans l'urgence, l'information doit être compréhensible et scientifique, et doit se garder du risque de cacophonie, du sensationnel et de l'alarmisme. Elle suppose des règles de travail en commun des médias, des professionnels de santé, des associations de patients et des pouvoirs publics. L'alternative ne se réduit pas à affoler ou à dissimuler.

#### 5.8 *La communication de routine*

5.8.1 En matière de santé, l'information est toujours susceptible d'être perçue avec une acuité particulière par les patients.

5.8.2 Il existe une distinction de nature entre l'information conçue pour les médecins et l'information destinée au grand public.

5.8.3 La première bénéficie des pré-requis scientifiques de la population à laquelle elle s'adresse. Celle-ci a ses propres vecteurs: cours, conférences, congrès, organes professionnels et ceux de l'industrie.

5.8.4 La communication destinée au grand public ne peut, quant à elle, sans risque de méprise ou d'affolement, supposer acquises les connaissances médicales nécessaires pour apprécier la portée de l'information diffusée. Elle doit trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité de l'information sur les thérapeutiques nouvelles ou traditionnelles et d'autre part, les risques liés à une mauvaise interprétation de ces informations.

5.8.5 L'information délivrée peut susciter un affolement inutile ou exagéré de la population ou au contraire la naissance d'espoirs thérapeutiques infondés. Elle participe à l'éducation sanitaire de la population qui contribue directement à l'efficacité des politiques en faveur de l'hygiène, de la prévention des risques, de la prise en charge précoce par le système de santé.

#### 5.9 *La communication de crise*

5.9.1 En cas d'urgence sanitaire ou de risques graves pour la santé publique, la communication est confrontée à une triple nécessité:

— Il convient en premier lieu de proportionner strictement l'information au risque sanitaire.

— La deuxième préoccupation tient au fait que l'information n'est pas seulement destinée à accroître la connaissance du public, mais également à entraîner des modifications de comportement. L'information doit donc atteindre son but, c'est à dire prévenir ou limiter l'accident sans inquiéter inutilement d'une part et d'autre part, assurer le droit des citoyens de savoir ce qui se passe, et l'obligation éthique de la presse d'éviter une communication alarmiste, sensationnelle.

— la troisième enfin, l'information décisive doit être délivrée en tenant compte des publics qu'elle doit atteindre, et de l'ordre dans lequel ils doivent être touchés.

5.9.2 Le rôle de la presse reste, dans tous les cas déterminant, pour la réussite d'une communication de crise. Les médias doivent parfois accepter, le temps que les professionnels de santé aient été pleinement informés, de ne pas diffuser l'information auprès du grand public. Il y a donc là aussi un besoin de former des journalistes spécialisés capables de comprendre et de communiquer correctement sur la sécurité sanitaire.

5.9.3 Il s'agit d'un exercice difficile car par exemple, la quantification des effets indésirables, leur imputation, l'effet des médias sur le taux de notification, l'évaluation générale du risque constituent autant d'analyses lourdes et complexes, alors que l'opinion attend d'être informée sur le champ dans un langage simple et émotionnel.

## 6. Conclusion

6.1 En prenant conscience des crises successives qui ont secoué le monde depuis deux décennies (l'explosion du sida, les catastrophes du sang contaminé, la crise de santé publique due au SRAS, à la légionellose, le bio-terrorisme par la menace de l'anthrax), le Comité économique et social européen propose de tenir régulièrement des Congrès européens de santé publique de haut niveau.

6.2 Ces Conférences ont pour objectifs de débattre de mesures collectives à prendre, de donner des informations précises sur ces crises, d'apporter des réponses coordonnées, d'évaluer les menaces de risques de l'extérieur, d'aider aux diagnostics rapides et d'y apporter les réponses adéquates.

6.3 Le Comité économique et social européen préconise de donner dès maintenant au futur Centre européen de veille sanitaire de Stockholm, un mandat étendu et renforcé pour établir des rapports pertinents et permanents en matière de santé publique, et de faire prendre les mesures nécessaires par les pays de l'Union européenne, dans le respect du principe de subsidiarité.

6.4 Le Comité économique et social européen considère qu'il est le lieu privilégié pour la sensibilisation et l'alerte de la Société civile européenne.

6.5 Le Comité économique et social européen demande à ce que la santé publique provoque une attitude active de tous les intervenants: la vision globale des crises de santé publique doit permettre le partage de toutes les expériences à l'heure de la globalisation des crises sanitaires.

6.6 Le Comité économique et social européen considère qu'une grande politique de l'information doit être promue au plan européen, entraînant la formation spécifique de tous les acteurs et de tous les organes de presse qui ont en la matière une responsabilité particulière.

6.7 Le Comité économique et social européen rappelle que ses recommandations sont liées et qu'elles nécessitent une forte volonté des pays de l'Union européenne pour les mettre en œuvre, à savoir:

- le renforcement des capacités administratives, avec articulations transfrontalières, et administration reconnue et admise partout;
- des compétences et des instruments juridiques pour les soutenir;
- la transparence des procédures de décision et une déontologie renforcée, partagée par tous, de la communication de la sécurité sanitaire;
- une coopération renforcée et une mise en réseau mondiale entre tous les organes de veille et de surveillance (Union européenne, Organisation Mondiale de la Santé, Organisation de Coopération et de Développement économiques, Conseil de l'Europe, et grandes organisations nationales comme celle des U.S.A. à Atlanta - Center of diseases - ...).

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission intitulée: «Suivi du processus de réflexion à haut niveau sur la mobilité des patients et l'évolution des soins de santé dans l'Union européenne**

(COM(2004) 301 final)

(2005/C 120/11)

### Procédure

Le 20 avril 2004, 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 susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 septembre 2004 (rapporteur: M. BEDOSSA).

Lors de sa 412<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 170 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions.

## 1. Introduction

Les systèmes et les politiques de santé en vigueur dans les États membres de l'Union européenne sont de plus en plus reliés entre eux d'une part, d'autre part les responsables nationaux, avant de prendre des décisions pratiquent insuffisamment et, quand ils le font, malheureusement sans le dire, un benchmarking des systèmes en cours qu'ils soient européens ou pas.

1.1 Les raisons de ces évolutions sont multiples et s'entrecroisent entre elles.

- La première d'entre elles est l'attente de plus en plus exigeante du grand public dans toute l'Europe, et même au-delà.
- L'élargissement récent de l'Union européenne va entraîner de la part des pays entrants, l'obligation de servir à leurs citoyens un système de plus en plus moderne.
- Les importantes innovations technologiques mettent en jeu des pratiques nouvelles et des conduites thérapeutiques permettant d'apporter aux citoyens des soins de qualité de plus en plus élevée.
- Les nouvelles techniques de l'information à la disposition des citoyens de l'Union européenne leur permettent d'établir, quasi instantanément, une comparabilité immédiate des diagnostics et des soins pratiqués dans les différents États de l'Union européenne, pouvant entraîner, pour des raisons honorables et compréhensibles, des exigences en matière de moyens pour atteindre les meilleurs résultats.

1.2 Cela va provoquer nécessairement des problèmes de politique sanitaire, qu'il s'agisse de la qualité ou de l'accessibilité des soins transfrontaliers, des exigences de l'information des patients, des professionnels de santé et des décideurs politiques.

1.3 Ces faits énoncés posent dès maintenant l'obligation d'évaluer les politiques nationales qui doivent prendre en

compte toutes ces exigences, au regard des obligations européennes qui, petit à petit, s'additionnent et donnent au citoyen européen de nouveaux droits.

1.4 Cette situation nouvelle éclaire désormais le débat entre les tenants de la thèse qui disent que cette nouvelle liberté va entraîner une déstabilisation pernicieuse des systèmes de soins en place, parce qu'ils considèrent que la limitation de la mobilité des patients permet un plus facile contrôle de ces systèmes, en matière de coût, ou de priorités, alors que les autres tenants sont partisans de la mobilité des patients, qui permet l'interopérabilité des systèmes, l'utilisation des mêmes indicateurs, l'échange des meilleures pratiques et la mise en commun de façon plus intelligente des ressources. L'objectif nécessaire serait sans doute de déployer la deuxième logique en tirant toutes les conséquences en matière d'harmonisation des systèmes nationaux.

## 2. Le contexte

2.1 Dans son avis d'initiative du 16 juillet 2003<sup>(1)</sup>, le Comité économique et social européen définissait la santé comme «un bien supérieur dans nos sociétés. Ce constat vaut tant au niveau de chaque citoyen, de sa famille, qu'au niveau de chaque État ...» et concluait «qu'il entend faire des enjeux de la santé un domaine d'intervention, tout en respectant le cadre politique et juridique communautaire existant».

2.2 Tout au long de cet avis, le Comité économique et social européen développait les arguments et proposait des pistes de travail et des méthodes d'analyse qu'il a retrouvé dans les deux communications récentes proposées par la Commission européenne le 20 avril 2004 au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

<sup>(1)</sup> Avis d'initiative sur «Les soins de santé» – Rapporteur : M. BEDOSSA – JO C 234 du 30.09.2003.

2.3 Cette communication est rendue nécessaire aussi avec la parution récente du 9 février dernier du projet de directive sur les services. Malheureusement, les volets consacrés aux services sociaux et de santé ont été rédigés de telle manière qu'ils prêtent à interprétation, d'où les réactions négatives suscitées par la directive. Par conséquent, ces parties de la directive requièrent des définitions plus précises, qui tiennent suffisamment compte de la nature spécifique de ces services, qui a trait à la sécurité et à l'égalité de traitement des citoyens.

2.4 La Commission produit également ces deux communications en même temps, parce que depuis l'arrêt Kroll du 28 avril 1998, jusqu'à l'arrêt Leichte du 18 mars 2004, la Cour de justice des Communautés européennes a mis en place toute une série de jurisprudences qui permet désormais aux citoyens de l'Union européenne de se faire soigner dans les autres pays de l'Union européenne, et elle a clarifié les conditions dans lesquelles le remboursement des dépenses de santé pouvait intervenir.

2.5 Au 1<sup>er</sup> juin 2004, les citoyens européens peuvent attester de leurs droits au moyen de la future Carte européenne d'assurance maladie (<sup>1</sup>), qui remplace les formulaires papiers E111.

2.6 L'asymétrie des situations et l'environnement de santé des différents pays de l'Union européenne peuvent entraîner de leur part la recherche des systèmes les plus performants pour leur santé, provoquant du coup engorgement ou paralysie des centres de santé de références européens, et le risque d'un dumping des instruments de protections sociales incapables de répondre à des mouvements erratiques de clientèles venues d'ailleurs. Dans cet ordre d'idée, le nouveau règlement 1408/71 peut contribuer à la création de situations nouvelles et difficiles.

2.7 L'enjeu consiste donc à développer une politique européenne qui permette de tendre vers des objectifs les plus positifs, même en modifiant, lorsque cela devient absolument nécessaire, les prérogatives des systèmes de santé nationaux.

2.8 L'analyse attentive de l'avis d'initiative du Comité économique et social européen du 16 juillet 2003 recouvre très largement le processus de réflexion à haut niveau mis en place par la Commission européenne, puisque les contenus des thèmes de ces recommandations sont contenus et analysés dans ce projet d'avis: coopération européenne, information des patients des professionnels et des décideurs politiques, accès aux soins de qualité, conciliation des politiques de santé nationales avec les obligations européennes, etc.

### 3. Observations générales

3.1 La Communication sur «la mobilité des patients» présente un ensemble de propositions concrètes, couvrant de

nombreux domaines, et permettant d'intégrer l'objectif d'un niveau élevé de protection de la santé humaine, qui est proclamé dans le Traité, dans les politiques communautaires.

3.2 La législation communautaire accorde aux citoyens des droits leur permettant de se faire soigner dans d'autres États membres et d'être remboursés. La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, ainsi que la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur clarifient en effet les conditions dans lesquelles des soins fournis dans un État membre autre que l'État d'assurance du patient peuvent être remboursés. En pratique toutefois, il n'est pas toujours simple d'exercer ces droits.

3.3 Aussi, apparaît-il nécessaire d'établir une stratégie européenne pour:

3.3.1 Favoriser une coopération européenne permettant une meilleure utilisation des ressources.

— Droits et devoirs des patients: la Commission européenne prendra des mesures pour explorer plus avant la possibilité de parvenir à une interprétation commune au niveau européen, des droits et devoirs des patients, tant sur le plan personnel que social.

— Partage des capacités disponibles et soins transnationaux: la Commission européenne apportera une assistance pour l'évaluation des projets de santé transfrontaliers existants, et en particulier les projets *Euregio*, et examinera comment favoriser la constitution de réseaux entre ces projets en vue d'un partage des meilleures pratiques.

3.3.2 Afin d'établir, pour l'achat de soins de santé, un cadre clair et transparent que les organes compétents des États membres pourraient utiliser lors de la conclusion d'accords mutuels, la Commission européenne demandera aux États membres de lui fournir des informations sur les modalités existantes en la matière et présentera des propositions appropriées.

— Professionnels de santé: la Commission européenne demandera aux États membres de lui fournir des statistiques à jour et complètes sur les mouvements de professionnels de santé, au travers des structures régissant la reconnaissance des qualifications professionnelles. Elle poursuivra également son travail visant les procédures de reconnaissance simples et transparentes avec le Conseil et le Parlement.

— La Commission européenne poursuivra également son travail de préparation avec les États membres afin d'assurer, avec la confidentialité voulue, un échange d'informations sur la libre circulation des professionnels de la santé.

(<sup>1</sup>) Voir avis du CESE «Carte européenne de l'assurance maladie» – Rapporteur : M. Gérard DANTIN – JO C 220 du 16.09.2003.

— La Commission européenne invitera les États membres à examiner les questions touchant à la pénurie actuelle et future de professionnels de santé dans l'Union.

— Centres européens de référence: La Commission européenne lancera un appel d'offres au titre du programme de santé publique pour établir un état des lieux des centres de référence, avant d'établir des propositions.

— Évaluation des technologies de la santé: La Commission établira un mécanisme de coordination pour l'évaluation des technologies de la santé. Elle présentera des propositions spécifiques distinctes à cette fin.

### 3.3.3 Répondre aux besoins en matière d'informations des patients, des professionnels et des responsables de l'élaboration des politiques.

— Stratégie d'information sur les systèmes de santé: la Commission européenne mettra au point un cadre d'information en matière de santé à l'échelon de l'Union s'appuyant sur les résultats du programme de santé publique, notamment en identifiant les besoins d'information différents des responsables de l'élaboration des politiques, des patients et des professionnels, ainsi que les moyens permettant de fournir ces informations, cela, en tenant compte des travaux réalisés dans le même domaine par l'Organisation Mondiale de la Santé et l'Organisation de Coopération et de Développement Économique.

— Soins transfrontaliers: motivation des patients et portée: dans l'objectif de déterminer les motifs qui poussent les patients à traverser les frontières, ainsi que les spécialités concernées, la nature des accords bilatéraux etc., la Commission européenne propose de réaliser une étude spécifique dans le cadre du programme de santé publique. Cet aspect sera également examiné par le biais du projet de recherche intitulé «L'Europe des patients».

— Protection des données: la Commission européenne collaborera avec les États membres ainsi qu'avec les autorités nationales chargées de la protection des données afin de mieux faire connaître les règles de protection des données concernant les soins de santé.

— Télé-santé: invitée à envisager la mise en place de principes européens relatifs à la compétence et aux responsabilités de toutes les parties prenantes à la fourniture de services de télé-santé, la Commission européenne examinera cette question dans le cadre de son plan d'action général pour la télé-santé, comme indiqué dans la communication intitulée «Télé-santé - améliorer les soins de santé pour les citoyens européens: plan d'action pour un espace européen de la télé-santé».

### 3.3.4 Renforcer le rôle de l'Union dans la réalisation des objectifs en matière de santé

— Améliorer l'intégration des objectifs en matière de santé dans toutes les politiques et activités européennes: la Commission européenne collaborera avec les États membres pour recueillir des informations sur leur point de vue sur le fonctionnement, dans les pays, des différentes voies d'accès aux soins de santé des autres États membres et sur leur incidence, particulièrement en ce qui concerne les voies d'accès découlant des règles européennes.

— En outre, la Commission européenne s'appuiera sur les projets en cours dans le domaine de l'évaluation d'impact sur la santé afin de veiller à ce que ces projets tiennent compte, dans leur évaluation d'impact globale, des effets des futures propositions de la Commission sur la santé et les soins de santé.

— Mise en place d'un mécanisme pour soutenir la coopération dans le domaine des services de santé et des soins médicaux: invitée à envisager la mise au point, à l'échelon de l'Union, d'un mécanisme permanent visant à soutenir la coopération européenne dans le domaine des soins de santé et à suivre les effets de l'action de l'Union sur les systèmes de santé, la Commission a institué un groupe à haut niveau sur les services de santé et les soins médicaux.

### 3.3.5 Développer l'investissement dans la santé et les infrastructures sanitaires pour faire face à l'élargissement.

3.3.5.1 Le processus de réflexion a invité la Commission et les États membres et adhérents à étudier les moyens de faciliter la prise en compte de l'investissement dans la santé, dans le développement des infrastructures sanitaires et des compétences en tant que domaines devant bénéficier en priorité d'une aide dans le cadre des instruments financiers communautaires existants, en particulier dans les régions de l'objectif 1. En fait, l'Union soutient déjà l'investissement dans la santé dans les États membres actuels, lorsque cet aspect a été défini comme prioritaire par les pays et régions concernés. La mise en œuvre de cette recommandation dépend donc de la décision, par les régions et pays concernés, de classer la santé et les infrastructures sanitaires parmi les domaines devant bénéficier en priorité d'une aide communautaire. La Commission collaborera avec les États membres, dans le cadre du groupe à haut niveau sur les services de santé et les soins médicaux et des structures compétentes pour les instruments financiers concernés, pour veiller à ce que l'importance nécessaire soit accordée à la santé lors de l'élaboration des plans généraux. La nécessité d'un investissement européen dans les infrastructures sanitaires devrait également être prise en compte au cours de la mise au point des nouvelles perspectives financières de l'Union à partir de 2006.

#### 4. Observations particulières

4.1 La libre circulation des patients dans les États membres induit plusieurs problématiques dont les conséquences sont à calculer, à évaluer, à analyser et à prendre en compte. Si la première d'entre elles est la connaissance approfondie des différents systèmes de protection sociale en place, elle doit établir dans la meilleure des situations et de façon dynamique, notamment en décrivant les évolutions présentes et à venir, la liste des critères qui ont présidé à sa constitution.

4.2 La prévention constitue sans doute un des objectifs prioritaires, car cette politique peut et doit permettre de réaliser des économies sensibles, et constitue la meilleure approche des politiques de santé: il est simple d'évoquer par exemple les résultats d'une bonne politique de prévention des accidents de la route, de la propagation du sida, ou de l'usage du tabac. La corrélation des préventions dans ces domaines donne des résultats spectaculaires.

4.3 À cette liste certes parcellaire, on peut ajouter les politiques de prévention qui, en ce moment, accaparent l'attention de tous les acteurs, professionnels de santé, médias et décideurs politiques: l'abus de substances (drogues, alcools, médicaments), la promotion de modes de vie sains (exercice physique, alimentation, repos), les accidents du travail, les maladies professionnelles.

4.4 Évaluer ces facteurs de risques individuels, sociaux et familiaux permet de connaître le niveau de mortalité prématurée évitable, et les coûts qui en découlent.

4.5 Le progrès technologique en matière de médicaments ou de techniques d'investigation doit conduire à la substitution effective et réelle des anciennes techniques par les nouvelles.

4.6 Il s'agit surtout d'aboutir à de nouvelles efficacités, en définitive plus économes pour l'ensemble de la société, même si les substitutions nécessaires se heurtent à des freins sociaux, culturels et/ou corporatistes.

4.6.1 Il s'agit là d'appuyer la recherche d'actions plus précises et plus efficaces qui doivent conduire à encourager les initiatives des milieux sociaux-professionnels, pour améliorer les politiques communes de santé.

4.7 Si l'on envisage correctement ces mouvements de patients, l'Union européenne doit pouvoir garantir à ces populations qui se déplacent l'usage de pôles d'excellence sanitaires et hospitaliers, qui ne soient pas concentrés uniquement dans les pays les plus riches qui ont investi énormément dans leur système de soins. L'Union européenne doit aider pour cela à la mise en place d'outils de l'évaluation, de la certification, de l'agrément permettant d'assumer la valorisation de nouvelles

technologies et des nouvelles thérapeutiques: l'efficacité des systèmes hospitaliers ou établissements de soins de toute nature doit s'appuyer sur ces procédures d'agrément ou de certification.

4.8 Cette démarche qualité peut permettre à l'Union européenne de repérer à travers son continent ce réseau d'établissements, où résident également les scientifiques et les professionnels de haut niveau si importants pour l'existence de ces centres de référence; et il n'est pas anormal d'espérer que ces centres apparaissent rapidement dans certains pays de l'Union européenne à 25, surtout si l'Union européenne s'engage à imaginer l'outil d'observation d'analyse et d'échanges sur les politiques nationales, respectant les principes fondamentaux de nos traités, notamment celui de la subsidiarité et de la compétence nationale.

4.9 Dans la logique de cette réflexion, il ne faut pas oublier sans doute l'harmonisation des indicateurs de santé publique. Cette harmonisation est utile pour une meilleure connaissance des objectifs de santé que l'Union européenne veut atteindre: les indices pertinents de mortalité, de mortalité évitable, de morbidité, de morbidité évitable, qui n'ont pas forcément la même acception dans tous les États de l'Union européenne.

4.10 Des divergences font apparaître que les résultats obtenus peuvent être améliorés en amenant les soins de santé au même niveau que celui qui existe dans l'état le plus performant. L'un des taux de survie du cancer du poumon à cinq ans n'est pas le même en France ou en Pologne actuellement. Les traitements des maladies sanguines (leucémies) ne donnent pas les mêmes résultats en Angleterre ou en France selon les protocoles utilisés.

4.11 L'information des patients, des professionnels et des décideurs politiques est un objectif fondamental de ces orientations de la Commission européenne.

4.12 Pour les patients, l'éducation à la santé permet d'éclairer les conceptions de la santé que le citoyen européen se fait, notamment en matière d'attente et de comportements. Désormais la santé est perçue comme un bien absolu, un droit et elle constitue en tous les cas un état qui doit être protégé par toutes les autorités compétentes. La satisfaction de cette attente implique une augmentation des ressources affectées aux objectifs de santé, en matière de soins, mais souvent de prévention et d'environnement, afin de ne pas déséquilibrer les systèmes de protection sociale.

4.13 La sécurité sanitaire est devenue un droit et un nouveau pouvoir que s'approprie le citoyen de l'Union européenne (!).

(!) Avis d'initiative en cours d'élaboration sur «La sécurité sanitaire: une obligation collective, un droit nouveau». – Rapporteur : M. BEDOSSA (SOC/171).

4.14 Les solutions technologiques, le respect de la vie privée, la gestion du dossier médical partagé, la liberté de l'information et la protection des données sont autant d'items à débattre, de manière la plus transparente possible pour permettre la conscientisation de tous les acteurs, et ce débat doit être permanent, car les évolutions sont rapides et les décisions à prendre sont urgentes et/ou difficiles. Chacun de ces éléments constitue autant de points chauds pour les trois acteurs du triangle de la santé.

4.15 La conciliation des objectifs nationaux avec les obligations européennes: l'analyse comparée des systèmes de soins entraîne des considérations stratégiques difficiles, qu'il faut pouvoir utiliser pour soutenir la coopération européenne dans le domaine des soins de santé, et pour suivre l'incidence de l'Union européenne sur les régimes de santé. Il faut par exemple regarder de plus près des thèmes transversaux qui peuvent avoir de lourdes conséquences: bonne pratique et efficacité dans le secteur de la santé, le vieillissement et la santé, la santé dans les nouveaux états membres de l'Union européenne, l'évaluation de l'impact des différents déterminants sur la santé.

4.16 Il est par ailleurs urgent d'explorer les moyens de la sécurité juridique qui permet au droit des patients de bénéficier d'un traitement de haute qualité dans un Etat de l'Union européenne, qui sur ce point devra faire des propositions adéquates (clarification de l'application des jurisprudences, simplification des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale, facilitation de la coopération intra-européenne).

4.17 La nouvelle la plus inattendue mais la plus utile que la Commission émet dans sa communication, est la mobilisation du fonds de cohésion et des fonds structurels de l'Union européenne, cherchant à faciliter les investissements dans le domaine de la santé, le développement d'infrastructures sanitaires et de compétences médicales, destinations, devenues prioritaires, d'intervention pour les instruments financiers communautaires.

4.18 Le Comité économique et social européen est profondément d'accord avec cette décision: un champ nouveau s'ouvre pour le développement et la réussite de l'Union européenne, notamment dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

4.19 Enfin le Comité économique et social européen approuve en principe l'approche de la Commission en matière de professions de santé. L'évolution des systèmes de santé passe par une dynamique des métiers et des compétences. Les soins nécessitent des personnels formés, de haute qualification et la mise en place de formation continue tout au long de la vie.

4.20 Il est de la vocation du Comité économique et social européen de favoriser une prise de conscience de ces enjeux cruciaux que constituent les problèmes de santé pour l'Union

européenne, sa cohésion, sa capacité à devenir l'économie de la Connaissance.

4.21 Il faut analyser et anticiper les problèmes pour favoriser une mobilité professionnelle des acteurs, sans déstabiliser les systèmes nationaux. Le Comité économique et social européen sur ce point espère que le projet de directive en cours de vote sur la qualification et la compétence est un document essentiel, utile, et nécessaire pour l'achèvement de ce marché intérieur.

4.22 Les dispositifs prévus sont utiles et bien imaginés. Par ailleurs, le Comité économique et social européen pense qu'il sera également très utile d'harmoniser les codes de conduite de tous les professionnels de la santé et qu'il sera bien accueilli.

4.23 Tout cela est prévu pour anticiper sur les pénuries de professionnels de santé annoncées dans les prochaines années. L'investissement dans les professions de santé est payant, rentable et utile, si l'on veut offrir aux citoyens de l'Union européenne une offre de soins de qualité.

4.23.1 Améliorer la santé et les soins de santé grâce aux technologies d'information et de la communication.

4.24 Le Comité économique et social européen considère que c'est de ce côté que viendront les meilleurs arguments pour mettre en place une réforme des systèmes de santé, et l'amélioration de la qualité au sein de l'Union européenne. Déjà plusieurs éléments sont sur la table.

- Le dossier médical informatisé et partagé qui permet de donner à chaque citoyen un droit social, un droit à la santé et une meilleure connaissance de sa santé. De plus ce système peut enfin éviter les abus, les dérives de dépenses redondantes, les incompatibilités médicamenteuses, le nomadisme médical, sans oublier la facilitation de toutes les procédures d'accueil, d'enregistrement et d'information du patient.
- La télé-médecine appelée à un très vif succès, pour la consultation des experts et de tous les acteurs de santé, à distance et l'information due au patient, à bon escient.
- L'utilisation de cartes de santé, qui permet en temps réel de vérifier l'ouverture des droits et la situation du patient au regard de sa couverture sociale.
- Et toutes les autres applications d'aujourd'hui et de demain, utiles pour une meilleure gestion des systèmes, pour élaborer des stratégies de santé et de santé publique, pour obtenir des banques de données performantes, pour évaluer la productivité des établissements et connaître les consommations dans toutes ses finesses.

4.25 D'ores et déjà, des réseaux d'information sont en place, et les associations de patients peuvent constater leur demande récompensée. Cependant, il est nécessaire d'être attentif à la protection du secret professionnel lorsqu'il met en jeu le rapport patient/médecin.

## 5. Propositions du Comité économique et social européen

5.1 Dans son avis du 16 juillet 2003, le Comité économique et social européen, après avoir pris conscience de l'importance considérable de ces politiques, faisait des propositions, déjà apparemment relevées par la Commission européenne, puisque les arguments développés par elle sont sous-tendus par un fil conducteur.

5.2 La coopération entre les États membres doit permettre de dégager des objectifs communs permettant de déboucher sur des plans nationaux, et le choix des indicateurs pertinents permettra de suivre attentivement l'évolution des politiques de santé, suivies dans chacun des pays de l'Union européenne.

5.3 Le Comité rappelle qu'un outil devient indispensable: un Observatoire ou une Agence devrait recueillir les observations, les analyses et les échanges sur les politiques de santé nationale, ceci étant tout à fait respectueux des traités en vigueur, ceux de la subsidiarité et de la compétence nationale: processus d'amélioration de la qualité des soins, soucis des autorités publiques et des gestionnaires pour améliorer l'efficacité de tous les établissements de soins, publics ou privés, création de pôles d'excellence et leur mise en réseau à travers l'Union européenne riche ou pauvre.

5.4 Une politique de l'emploi forte et soutenue pour répondre au risque de pénuries prévisibles, sans attendre la demande.

5.5 Le soutien d'une politique d'information en matière de santé en s'appuyant sur les résultats de programmes de santé, en identifiant les besoins d'information des acteurs du système - patients, professionnels, pouvoirs publics -, en tenant compte aussi des sources telles que l'Organisation Mondiale de la Santé et l'Organisation de Coopération et de Développement Économique.

5.6 Le Comité économique et social européen ne peut qu'approuver la volonté de la Commission d'avoir recours à la mise en place d'une Méthode Ouverte de Coordination (avis du

Comité économique et social européen juillet 2003), en définissant au préalable très finement son mode opératoire et son cahier des charges, contenant par exemple les items très importants comme:

- les échanges de bonne pratique (accréditations), standards de qualité, équivalence des compétences, reconnaissance mutuelle des pratiques dont on devrait connaître la réduction des coûts, compte tenu de la grande disparité des systèmes nationaux;
- les indicateurs pertinents des structures et des pratiques;
- l'amélioration des mises à disposition des produits de santé, et qui prendraient en compte les impératifs de l'innovation, de lutte contre les fléaux de santé publique comme le sida, la tuberculose ou le paludisme dans les pays les plus pauvres, et la lutte contre les gaspillages;
- la coordination des systèmes nationaux, pour éviter tout effet de dumping, de fuite de compétences au niveau transfrontalier;
- la nécessaire réalisation du marché unique du médicament.

## 6. Conclusion

6.1 Le Comité économique et social européen est très sensible au fait que les trois dernières communications soient le fruit de la réflexion de cinq Directions générales de la Commission européenne concernées.

6.2 C'est la preuve que la Communauté européenne a compris les enjeux de ces politiques de santé, à l'occasion de l'achèvement du marché intérieur et de l'élargissement.

6.3 C'est une des premières fois où cinq Directions Générales de la Commission européenne mettent en commun leur volonté politique, leurs compétences, leurs moyens face à cet objectif: donner aux différents pays de l'Europe, les moyens de mettre en cohérence leur politique de santé et de protection sociale, au bénéfice de tous les citoyens de l'Union européenne.

6.4 Le Comité économique et social européen souhaite de ce fait, la création en son sein d'une Task force, structure légère mais permanente, pour suivre ces politiques et permettre au Comité économique et social européen d'apporter son éclairage, son expertise, son expérience sur ce sujet, sensible et important au cœur de tous les citoyens de l'Union européenne.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

*La Présidente*

*du Comité économique et social européen*

Anne-Marie SIGMUND

### Avis du Comité économique et social européen sur les

- «Proposition de directive du Conseil relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique»
- «Proposition de recommandation du Conseil visant à faciliter l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne»
- «Proposition de recommandation du Conseil visant à faciliter la délivrance par les États membres de visas uniformes de court séjour pour les chercheurs ressortissants de pays tiers se déplaçant aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne»

(COM(2004) 178 final - 2004/0061 CNS)

(2005/C 120/12)

Le 7 avril 2004, le Conseil, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 septembre 2004 (rapporteuse: **Mme KING**).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 181 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

#### 1. Contenu essentiel du document de la Commission

1.1 Il s'agit d'une communication relative à la présentation d'une proposition de directive et de deux propositions de recommandation visant à faciliter l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne.

1.2 Ces propositions rentrent dans le cadre de l'objectif stratégique que s'est fixé l'Union européenne à Lisbonne de développer la recherche afin de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010. Pour y parvenir, on estime que l'Union européenne aura besoin de 700 000 chercheurs supplémentaires. Un certain nombre de mesures convergentes ont été définies, à savoir:

- renforcer l'attrait des jeunes pour les filières scientifiques,
- améliorer les perspectives de carrière pour les chercheurs au sein de l'Union européenne,
- multiplier les possibilités en matière de formation et de mobilité.

1.3 Bien que le chiffre de 700 000 chercheurs supplémentaires se base essentiellement sur les ressortissants de l'UE, chacun s'accorde à reconnaître que pour atteindre cet objectif, il faudra inclure des chercheurs de pays tiers. C'est pourquoi la présente communication de la Commission se concentre plus particulièrement sur l'admission en Europe de chercheurs de haut niveau ressortissants de pays tiers par des mesures visant à:

- alléger les conditions d'entrée et de séjour des chercheurs ressortissants de pays tiers;
- éliminer les obstacles qui s'opposent à leur mobilité en Europe.

1.4 La Commission reconnaît également qu'il faut encourager la mobilité des chercheurs européens vers d'autres parties du monde car celle-ci constitue un élément essentiel de l'acquisition et du transfert des connaissances.

#### 2. Observations générales

2.1 Le CESE accueille favorablement la présente communication sur l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne.

2.2 Étant donné que le chiffre de 700 000 chercheurs supplémentaires d'ici à 2010 que la Commission s'est fixé comme objectif concernent essentiellement les ressortissants de l'UE, le CESE renvoie la Commission à son avis précédent<sup>(1)</sup> qui répondait à la communication de la Commission sur les problèmes liés à la profession de chercheur dans l'Espace européen de la recherche, ainsi que les propositions et initiatives pour les résoudre<sup>(2)</sup>.

2.3 En ce qui concerne la série de mesures convergentes telles que le «renforcement de l'attrait des jeunes pour les filières scientifiques dans l'éducation», cet avis insistait sur le fait que l'importance de la science n'était pas suffisamment prise en compte dans les programmes scolaires, recommandait d'insister davantage sur l'enseignement des sciences, des technologies et des mathématiques à l'école et soulignait qu'il était important de présenter ces matières de manière attrayante aux étudiants. Il est également important de concentrer les efforts sur les filles étant donné qu'elles tendent à être sous-représentées dans ces matières. Il y a suffisamment d'indications tendant à prouver que les étudiants qui se dirigent vers l'enseignement supérieur choisissent des domaines non-scientifiques de telle sorte que la capacité de l'Union de parvenir à un nombre élevé de chercheurs sera fortement diminuée si l'on ne se penche pas rapidement et sérieusement sur la question.

<sup>(1)</sup> JO C 110 du 30.4.2004, p. 3, rapporteur: M. WOLF.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 436 final.

2.4 Pour la deuxième mesure de convergence, à savoir «l'amélioration des perspectives de carrière pour les chercheurs au sein de l'Union européenne», l'avis précédent du CESE examinait le dilemme devant lequel se trouvent les chercheurs qui travaillent dans les universités ou dans des instituts de recherche financés par les pouvoirs publics puisqu'ils sont généralement rémunérés selon les barèmes du service public sans avoir la sécurité de l'emploi ou les autres avantages accordés aux autres filières publiques tels que les fonctionnaires nationaux ou les enseignants. En effet, les chercheurs n'ont pratiquement aucune sécurité d'emploi étant donné qu'on ne leur offre la plupart du temps qu'une série de contrats temporaires, à chaque changement d'emploi ou de carrière.

2.5 Le dernier point de son avis précédent auquel le CESE souhaite faire référence concerne la mobilité des chercheurs européens. Le CESE reconnaît que pour faire carrière dans l'Espace européen de la recherche, un chercheur doit faire preuve de flexibilité et de mobilité dans l'UE. Cela ne doit toutefois pas nuire aux conditions de vie personnelle et familiale et à la sécurité sociale des chercheurs. En outre, la Commission doit lutter contre une éventuelle «fuite des cerveaux» à sens unique, les meilleurs jeunes chercheurs quittant l'UE, notamment pour les États-Unis. Les problèmes actuels relatifs à l'obtention d'un visa aux États-Unis seront probablement de courte durée, étant donné que les milieux scientifiques et de l'enseignement supérieur font déjà monter la pression sur le gouvernement américain pour accélérer les procédures d'entrée afin de pouvoir recruter davantage de non-américains.

2.6 Pour revenir à la présente communication de la Commission relative à l'admission de ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne, le Comité est d'accord sur le fait qu'il est essentiel de supprimer les obstacles à la mobilité des chercheurs de pays tiers si l'Union européenne veut devenir un pôle d'attraction pour les chercheurs du monde entier, notamment si elle veut se montrer compétitive sur le marché mondial des chercheurs de haut niveau.

2.7 Le Comité est d'accord avec la Commission, qui estime que la globalisation de l'économie, de plus en plus basée sur la connaissance, accroît constamment la dimension internationale de la science. Néanmoins, il pense que la communication aurait dû faire apparaître plus explicitement la mondialisation en citant des données comparatives sur la part des ressources que des pays comme le Japon ou les États-Unis consacrent à promouvoir la formation, la mobilité et la carrière des chercheurs.

2.8 Le CESE s'inquiète également à la vue de la pyramide des âges actuelle des chercheurs au sein de l'UE. Nombreux sont ceux qui vont prochainement atteindre l'âge de la retraite, sans qu'un grand nombre de nouveaux arrivés soient suffisamment tentés de prendre leur place ni encouragés dans cette voie. Si l'on ne prend pas conscience du problème et que l'on n'intervient pas rapidement, il sera impossible à l'UE de parvenir à l'objectif qu'elle s'est fixé. Le problème découle égale-

ment de la situation actuelle de l'Europe dont la population vieillit et le taux de natalité décroît. De même, selon toute probabilité, la population commencera à diminuer après 2010 dans un certain nombre d'États membres de l'UE. Cela fait du chiffre de 700.000 chercheurs supplémentaires d'ici à 2010 un objectif très ambitieux, même en y ajoutant les chercheurs de pays tiers.

2.9 Le CESE comprend que la présente communication porte essentiellement sur les admissions et que par conséquent, les chercheurs ressortissants de pays tiers, dont certains font autorité dans leur domaine, qui se trouvent déjà dans l'Union européenne ne seront pas concernés par la directive et les recommandations formulées. À son avis, il est indispensable de prévoir une directive future pour traiter les problèmes spécifiques d'accès de cette catégorie de chercheurs à des postes hautement qualifiés, pour tendre à l'objectif des 700.000 chercheurs supplémentaires. Certains de ces chercheurs bénéficient d'un statut de réfugiés dans l'UE, mais leur talent et leur apport ont malheureusement été sous-exploités jusqu'ici. Il n'existe aucune disposition prévoyant de manière systématique d'aider ce type de chercheurs dans l'UE autrement que par des subventions octroyées par des organisations caritatives ou des associations. Un financement modeste pour aider ce type de chercheurs permettrait probablement d'augmenter le nombre de chercheurs dans l'UE d'au moins 40.000<sup>(1)</sup>. Le Comité recommande donc fortement à la Commission de mettre en place une procédure qui permettrait à ces chercheurs d'être définis et considérés comme des chercheurs et d'avoir plus facilement accès à des postes dans la recherche.

2.10 Le Comité prend acte de la définition de chercheur proposée par la Commission. Il rappelle ici encore la définition qu'il avait recommandé dans son avis précédent CES 305/2004, paragraphe 5.1.1.7: «*Experts travaillant à la conception ou à la création de connaissances, de produits, de procédés, de méthodes et de systèmes nouveaux et à la gestion des projets concernés, et possédant, eu égard à leur formation et à leur expérience, les qualifications requises à cette fin*». Cette définition présente l'avantage de prendre en compte toutes les capacités de gestion que le chercheur possède.

### 3. Observations particulières

#### 3.1 Propositions dans la ligne de la politique européenne de la recherche

3.1.1 Le CESE estime que la création d'un permis de séjour spécial pour les chercheurs de pays tiers n'est pas le seul problème à résoudre. D'autres questions se posent concernant le statut de migrant des chercheurs et le statut des chercheurs au sein de l'UE, sur lesquelles le CESE s'était déjà interrogé dans son avis CES 305/2004. Le Comité est également d'avis qu'un des aspects principaux concernera la mobilité des chercheurs au sein de l'Union. Les chercheurs devront pouvoir rechercher un emploi quel que soit leur statut de migrant.

<sup>(1)</sup> Ce chiffre est basé sur une estimation des données statistiques disponibles actuellement.

3.1.2 Le Comité relève que le permis de séjour du chercheur se substituera au permis de travail et se félicite de cette approche visant à rationaliser les procédures.

### 3.2 Propositions complétant les instruments de la politique européenne d'immigration

3.2.1 Le CESE se félicite que la Commission recommande la réouverture maîtrisée des canaux de l'immigration légale en fonction de divers paramètres et selon les catégories de migrants considérés. Mais il demande que ces paramètres soient spécifiques et dépourvus d'ambiguïté. Il est évident que certaines des personnes admises peuvent avoir besoin du refuge et de la protection accordés en vertu de la Convention de Genève de 1951. Tout autant que de pouvoir bénéficier de la possibilité de devenir des migrants, ils pourraient souhaiter demander le statut de réfugiés à leur arrivée. Le Comité est conscient qu'il n'est pas possible à la Commission d'apporter des éclaircissements sur ces questions pour le moment mais souhaiterait qu'elle le fasse dans un proche avenir.

3.2.2 Le CESE exprime son accord avec les recommandations relatives au visa de court séjour, qui permet aux chercheurs de pays tiers de se déplacer librement dans l'espace Schengen. Il est également favorable à ce que les résidents de longue durée ressortissants de pays tiers se voient reconnu, après cinq années de séjour légal dans un État membre de l'UE, le droit de séjour dans l'ensemble de l'UE.

3.2.3 Le CESE se félicite que la Commission admette que la possibilité pour les chercheurs de pays tiers admis dans l'Union européenne de regrouper les membres de leur famille constitue un aspect essentiel de la problématique de la mobilité.

3.2.4 Le CESE souligne que cette question est couverte par une directive distincte, la directive 2003/86 du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial et que la présente communication vient compléter la proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat (COM(2002) 548).

### 3.3 Le rôle central des organismes de recherche

3.3.1 Le CESE comprend que la convention d'accueil s'inspire du protocole d'accueil en vigueur en France. Le Comité relève que la division des rôles entre l'organisme de recherche et les services d'immigration de l'État membre faciliterait l'admission dans l'UE d'un ressortissant de pays tiers hautement qualifié tout en satisfaisant aux mesures de sécurité des États membres de l'UE.

3.3.2 De même, le CESE se félicite que les États membres aient la possibilité de contrôler qu'une convention d'accueil

répond aux critères fixés à l'article 5, deuxième paragraphe, car cela permettrait d'éviter les abus.

### 3.4 La responsabilisation des organismes de recherche

3.4.1 Le Comité pense que la définition de «l'organisme de recherche» proposée par la Commission est incomplète. Cette définition devrait être élargie pour inclure les organisations privées ou publiques qui accordent des subventions à la recherche de même que les organisations qui mènent des travaux de recherche.

3.4.2 Le CESE se félicite de voir réitérer l'engagement du Conseil européen de Barcelone d'accroître les investissements dans la recherche et le développement technologique pour parvenir à 3 % du PIB d'ici à 2010, deux-tiers de ces investissements provenant du secteur privé.

3.4.3 Le Comité recommande fortement à la Commission de consulter le secteur privé sur la présente proposition en général et en particulier sur le fait qu'elle recommande que l'institut de recherche soit chargé d'établir la convention d'accueil qui déclenche la procédure d'admission d'un chercheur dans un État membre.

### 3.5 Une conception large de la notion de chercheur, axée sur les besoins de l'Union européenne

3.5.1 Le CESE est d'accord avec la recommandation de la Commission de ne pas limiter la procédure aux personnes ayant déjà la qualité de chercheurs dans leur pays d'origine.

3.5.2 Cependant, le CESE ne peut exprimer son accord avec la restriction proposée en ce qui concerne l'objet de l'admission. La raison en est qu'il existe des personnes qui remplissent les conditions minimales fixées pour obtenir la qualité de chercheur, telles que définies dans la directive, mais que l'objet initial de leur demande d'admission dans un État membre n'est pas l'accomplissement d'un projet de recherche. Ces chercheurs peuvent avoir acquis une qualification au sein de l'UE et rechercher une position correspondante.

3.5.3 Le CESE se félicite que les exigences relatives aux qualifications des personnes dont l'admission est sollicitée et à l'intérêt scientifique des recherches envisagées soient fixées de manière claire et sans ambiguïté. Bien que cela aille au-delà de l'objet de la communication, le CESE estime nécessaire de prévoir une certaine marge de manœuvre dans l'évaluation des compétences des chercheurs, de manière à ce que l'UE puisse réagir au fur et à mesure des changements qui interviennent dans les exigences en matière de recherche. C'est une nécessité car de nouvelles technologies font leur apparition régulièrement et l'UE doit s'efforcer de recruter des chercheurs capables de développer et d'améliorer ces technologies.

3.5.4 Le Comité attire l'attention de la Commission sur l'un de ses précédents avis <sup>(1)</sup>, qui soulignait un autre obstacle qui s'oppose à la mobilité, à savoir le manque de transparence dans les qualifications et compétences. C'est ainsi que l'on a beaucoup d'exemples de personnes dont les qualifications n'ont pas été prises en compte, notamment celles acquises dans des pays en développement. Les chercheurs sont alors forcés de repasser un diplôme ou d'entamer des études post-universitaires pour devenir chercheur dans l'UE. Le Comité suggère de faire appel au Plan d'action de la Commission <sup>(2)</sup> en faveur de la mobilité dans l'UE, avec la mise en œuvre et le développement d'instruments favorisant la transparence et la transférabilité des qualifications et la création d'un site unique d'information sur la mobilité en Europe, pour résoudre la question.

### 3.6 Un titre de séjour indépendant du statut du chercheur

3.6.1 Le CESE accueille favorablement la proposition d'uniformiser le statut des chercheurs ressortissants de pays tiers dans l'ensemble de l'UE.

3.6.2 Il se félicite également que la Commission recommande de ne plus obliger les chercheurs qui sont admis sur la base d'un contrat de travail à obtenir un permis de travail dans les États membres.

### 3.7 La mobilité des chercheurs dans l'Union européenne

3.7.1 Le CESE se félicite que la Commission recommande de simplifier les procédures d'admission afin de favoriser la mobilité visant à permettre aux ressortissants de pays tiers de poursuivre un projet de recherche dans plusieurs États membres sans se heurter à des difficultés d'admission en leur sein.

3.7.2 Il note également que ces dispositions s'appliqueront aux ressortissants de pays tiers qui ont le statut de résidents de longue durée.

### 3.8 Choix de la base juridique de la proposition de directive

3.8.1 Le CESE exprime son accord avec la base juridique choisie, tout en regrettant que la directive ne s'applique pas au Danemark ni au Royaume-Uni. Il prend acte de la décision de l'Irlande d'adhérer à cette directive et espère que le Royaume-Uni décidera de faire de même. Il est convaincu qu'il faut reconsidérer la question étant donné que ces pays ont une telle base de recherche, notamment le Royaume-Uni, que les efforts communautaires pour attirer le nombre requis de chercheurs auront forcément une portée très limitée si ces pays restent en dehors du processus.

### 3.9 Autres questions

3.9.1 Le CESE estime qu'il faut prendre conscience de toute la problématique liée à l'attraction de chercheurs potentiels dans l'UE et que le problème de la «fuite des cerveaux» dans certains pays tiers doit être examiné dans tous les détails. Ces deux questions ne sont pas sans présenter un certain lien. La question de la formation des chercheurs au Royaume-Uni mérite une attention particulière. Certains chercheurs potentiels pourraient avoir besoin d'une période d'étude ou de formation plus longue. Dans de nombreux cas, ils pourraient demander rapidement un poste de chercheur dans l'UE dès la fin de cette période. La directive doit être envisagée aussi sous cet angle.

3.9.2 Le Comité est très préoccupé par les conséquences de la «fuite des cerveaux» dans certains pays en développement et estime qu'il faudrait approfondir le débat sur la manière dont on pourrait augmenter le pourcentage des chercheurs dans le monde entier. On soulignera que certains gouvernements encouragent leurs chercheurs à partir à l'étranger et à acquérir une expérience bénéfique pour leur pays d'origine. Le CESE relève que la présidence néerlandaise de l'UE accueille à l'heure actuelle à la Haye une conférence intitulée «Brain gain – the instruments». Cette conférence examine l'impact de la fuite ou du «gain» des cerveaux sur les pays en développement et la Commission établira un rapport sur la question avant la fin de l'année. Le CESE estime qu'il s'agit d'un bon début pour traiter un problème d'envergure.

3.9.3 L'un des thèmes abordés dans la communication précédente de la Commission sur les chercheurs (COM(2003) 436 final) et sur lequel le Comité souhaite revenir est la question de l'égalité des sexes. La sous-représentation des femmes dans la recherche, notamment au poste de gestion et de direction, doit être soulignée. C'est particulièrement vrai pour les chercheurs de pays tiers. Le Comité souhaite rappeler que la Commission a recommandé d'établir un code de conduite pour le recrutement de chercheurs sur la base des meilleures pratiques, notamment pour ce qui concerne l'égalité des chances. Le Comité est convaincu qu'il existe une inégalité flagrante dans le traitement des femmes chercheurs dans le sens où le nombre de femmes qui se présentent à des postes est loin d'être suffisant et que celles qui présentent leur candidature obtiennent des postes plus bas dans la hiérarchie que ceux auxquels leurs qualifications leur permettraient de prétendre. Il faut améliorer la transparence des procédures de recrutement et augmenter le nombre des candidatures de femmes.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

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

<sup>(1)</sup> Avis du CESE 658/2004 du 28 avril 2004, rapporteur: M. DANTIN.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 72 final.

## Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Formation et productivité»

(2005/C 120/13)

Par lettre du ministre des affaires européennes, M. Atzo NICOLAÏ, en date du 22 avril 2004, la présidence néerlandaise a demandé au Comité économique et social européen, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis sur le thème «Formation et productivité».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 septembre 2004 (rapporteur: M. KORYFIDIS).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière (séance du 28 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 81 voix pour, une voix contre et une abstention.

### 1. La nature de l'avis

1.1 Répondant à une demande que la présidence néerlandaise a adressée au CESE, le contenu du présent avis exploratoire est gouverné par les éléments suivants:

- le programme de la présidence néerlandaise et notamment le volet concernant l'Europe sociale et son ouverture au changement <sup>(1)</sup>,
- la décision du Conseil européen de Bruxelles <sup>(2)</sup> des 25 et 26 mars 2004 de faire face au défi de Lisbonne et, plus particulièrement, l'invitation qu'il a lancée au CESE pour qu'il examine «comment assurer une mise en œuvre plus efficace de la stratégie de Lisbonne» <sup>(3)</sup>,
- l'effort déployé en vue de la conclusion, au cours du second semestre 2004, d'un accord entre les vingt-cinq États membres sur le nouvel agenda de politique sociale (2006-2010) <sup>(4)</sup>,
- l'examen concomitant et la reprise des objectifs de Lisbonne et de Göteborg dans le cadre de cet accord <sup>(5)</sup>,
- la recherche, la mise en évidence et l'exposé des raisons à l'origine des difficultés rencontrées pour la mise en œuvre des politiques d'apprentissage tout au long de la vie et l'accroissement de l'efficacité des politiques de formation continue.

1.1.1 Il convient de noter que le cadre global proposé par la présidence néerlandaise pour les questions de politique sociale et de politique de l'emploi sera examiné lors d'une conférence de haut niveau sur le thème «Faire travailler davantage de personnes: politiques pour activer le potentiel de travail de l'Europe», qui sera organisée à Amsterdam, les 25 et 26 octobre 2004.

<sup>(1)</sup> Pour ce point, voir à cet égard le programme de la présidence néerlandaise.

<sup>(2)</sup> Pour ce point, voir les conclusions de la présidence, chapitre III.

<sup>(3)</sup> Pour ce point, voir le point 45 de ces conclusions.

<sup>(4)</sup> Le nouvel agenda social sera présenté par la Commission au cours du premier semestre 2005.

<sup>(5)</sup> À noter que le rapport d'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne est attendu pour le Conseil européen de printemps (mars 2005).

1.1.2 On signalera par ailleurs que l'objectif de cette conférence est d'examiner les changements structurels qu'il y a lieu de réaliser dans les quatre champs d'action politique <sup>(6)</sup>, tout en renforçant la participation et en préservant la cohésion sociale.

1.1.3 Enfin, il faut relever que la présidence néerlandaise demande au CESE de se concentrer sur les points suivants:

- Quels sont les obstacles majeurs à la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires en ce qui concerne la formation continue dans chaque État membre et dans l'UE en général et comment peuvent-ils être surmontés?
- Quels sont les moyens les plus efficaces pour renforcer la formation continue?
- Comment le partage des responsabilités entre les différents acteurs impliqués dans le processus de formation (par exemple le gouvernement et les partenaires sociaux, mais aussi les travailleurs et les employeurs) influe-t-il sur l'organisation et le succès de la formation continue? Quelle est la répartition des rôles et des responsabilités la plus efficace et comment peut-on la réaliser?

### 2. Introduction

2.1 Le CESE estime que l'initiative de la présidence néerlandaise de demander l'élaboration du présent avis revêt la plus haute portée et il attache plus d'importance encore au contenu et aux composantes de cette demande, parce qu'ils ont partie liée avec les objectifs plus larges et les grands problèmes qui sont ceux de l'Union dans le domaine du développement durable et, plus spécifiquement, en matière d'emploi, de productivité et de croissance économique.

<sup>(6)</sup> La présidence néerlandaise a ciblé les changements structurels prévus par la présidence néerlandaise sur quatre domaines d'action (redéfinition efficace des relations de travail et de la vie sociale et familiale, activation du système de protection sociale, promotion des changements dans le travail, **formation et productivité**).

2.2 Sans perdre de vue son devoir, qui est de se concentrer sur les questions que pose à cet égard la présidence néerlandaise, le CESE juge important d'intégrer son approche dans un cadre plus général <sup>(1)</sup> qui couvre intégralement l'optique dans laquelle il aborde la démarche globale de l'Union pour les domaines concernés, dans la conjoncture actuelle.

### 3. Définition de concepts <sup>(2)</sup>

3.1 La notion de «**formation** (professionnelle)» s'entend comme «l'acquisition, le renouvellement et la mise à jour de connaissances et compétences essentiellement techniques».

3.2 **La formation initiale** a trait à la phase d'acquisition des connaissances et compétences primaires fondamentales relatives à une carrière professionnelle donnée. Dans de nombreux États membres, la formation initiale est renforcée par l'institution de l'**apprentissage**, qui combine diverses formes d'apprentissage avec la pratique d'un travail en entreprise.

3.3 Le concept de **formation professionnelle continue** ou **de perfectionnement** a trait à un apprentissage orienté vers le marché du travail ou les entreprises, qui s'appuie sur des compétences et des expériences déjà acquises et vise à actualiser et étendre le savoir et les aptitudes et à qualifier l'individu pour des domaines professionnels ou responsabilités en entreprise qui sont différents ou nouveaux. La **formation professionnelle continue** s'adresse au premier chef à des citoyens ou des citoyennes engagés dans la vie professionnelle active, c'est-à-dire à des personnes qui disposent d'une formation initiale (le cas échéant, il peut s'agir de travailleurs formés au sein de l'entreprise, n'ayant pas accompli un cursus de formation officiel) et qui, soit sont liées par un contrat de travail, soit sont inscrites comme demandeuses d'emploi (et, dans ce cadre-là, participent à des mesures de promotion de la formation professionnelle continue ou à des cours de recyclage). Par ailleurs, tout un chacun a la possibilité de participer aux multiples offres de formation générales et professionnelles qui sont proposées selon les formules d'apprentissage les plus diverses, sur une base publique ou privée.

3.4 Les systèmes européens de formation professionnelle diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre; ils présentent même des différences au sein d'un même État membre, parce qu'ils sont engagés dans un processus continu d'adaptation aux exigences du monde du travail. Formuler une définition du concept de formation professionnelle qui soit précise et directement transposable relève du défi permanent, du point de vue tant sémantique que linguistique. D'une manière générale, on peut toutefois dire que l'élément essentiel de tous les systèmes est l'articulation de l'offre professionnelle entre, d'une part, les institutions de formation et, d'autre part,

les sites d'apprentissage, situés dans les entreprises. L'accent peut varier aussi bien dans le domaine de la formation initiale ou dans celui de la formation continue mais aussi en fonction du niveau de qualification, du secteur industriel ou de la branche professionnelle qui sont concernés. Il en va de même pour le type d'offre qui, globalement parlant, peut comprendre tout aussi bien des séminaires, des modules et des cours de durée variable que des cursus plus complets, axés sur une profession. Par ailleurs, les systèmes de formation professionnelle et de qualification, ainsi que, in fine, les institutions de formation et les employeurs reconnaissent des processus d'apprentissage non formels et informels <sup>(3)</sup>.

3.5 Par **apprentissage tout au long de la vie**, on entend: «toute activité d'apprentissage entreprise à tout moment de la vie, dans le but d'améliorer les connaissances, les qualifications et les compétences, dans une perspective personnelle, civique, sociale ou liée à l'emploi» <sup>(4)</sup>. Depuis les conclusions du Conseil de Lisbonne, la notion d'apprentissage tout au long de la vie a pris une importance considérable sur le plan politique et est devenu un concept clé qui traduit la nécessité unanimement reconnue de renouveler en profondeur le modèle européen de formation au titre de la transition vers une économie et une société de la connaissance <sup>(5)</sup>. Pour réaliser les objectifs de Lisbonne, il sera fondamental de s'employer à développer plus avant ou remanier, de manière appropriée et conséquente les structures, les modes de fonctionnement et les méthodes d'enseignement et d'apprentissage des systèmes d'enseignement général et de formation professionnelle. Telle est la raison pour laquelle la nouvelle génération de programmes d'action communautaires dans le domaine de l'enseignement général et de la formation professionnelle ressortira, à partir de 2007, d'une seule et même catégorie, celle de l'apprentissage tout au long de la vie <sup>(6)</sup>.

3.5.1 La mise en œuvre satisfaisante de ce concept d'éducation tout au long de la vie reste une tâche encore inachevée à bien des points de vue, notamment en ce qui concerne les structures des offres, les possibilités d'accès, ou encore la demande sociale et les taux de participation de la population dans sa composition globale. Les agences européennes (Cedefop et FEF) ont déployé des efforts notables pour que les États membres en général mais aussi, d'une manière ciblée, les différentes parties prenantes et les acteurs du monde de la formation, puissent échanger des idées, des informations et des expériences <sup>(7)</sup>. Dans la pratique, certaines grandes questions sont encore en suspens, s'agissant notamment, pour ne citer que les plus importantes:

— d'inscrire tout processus d'apprentissage (classique ou non) dans la logique de l'apprentissage tout au long de la vie,

<sup>(1)</sup> Les travaux du CESE sont à présent caractérisés par une approche des problèmes qui consiste à intégrer le particulier dans le général. Les avis du JO C 110 du 30.4.2004 (Hornung-Draus-Greif) et du JO C 117 du 30.4.2004 (Ribbe-Ehnmark) offrent deux exemples récents de cette façon de procéder.

<sup>(2)</sup> Les publications du Cedefop donnent des informations plus détaillées sur les définitions de concepts dans le domaine de la formation professionnelle; voir notamment son glossaire, les rapports de recherche sur la formation professionnelle et les rapports sur la politique en matière de formation professionnelle ([www.cedefop.eu.int](http://www.cedefop.eu.int) et [www.trainingvillage.gr](http://www.trainingvillage.gr)). L'annexe de l'avis vient les compléter.

<sup>(3)</sup> Pour la définition conceptuelle, voir SEC(2000) 1832 (Mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie) et COM(2001) 678 final (Réaliser un espace européen de l'éducation et de formation tout au long de la vie).

<sup>(4)</sup> COM(2001) 678 final.

<sup>(5)</sup> Pour la définition du concept, voir SEC(2000) 1832 ainsi que la Communication de la Commission européenne COM(1997) 563 final «Pour une Europe de la connaissance».

<sup>(6)</sup> COM(2004) 156 final.

<sup>(7)</sup> Voir à cet égard les publications du Cedefop sur ce sujet, regroupées sous le concept clé «Se mettre à l'œuvre pour une formation tout au long de la vie» ([www.trainingvillage.gr](http://www.trainingvillage.gr)) ainsi que des études et des rapports de la FEF sur la situation dans les nouveaux États membres et dans les pays candidats (<http://www.etf.eu.int/>).

- de l'articuler avec l'édification de la société et de l'économie de la connaissance,
- de le combiner avec le développement durable et les défis contemporains de la mondialisation,
- plus spécifiquement, de le promouvoir comme levier du développement de la production, de la société et de la culture à l'échelon local,
- de dégager un espace européen le concernant,
- d'en capitaliser et d'en certifier les différents résultats,
- ainsi que de le financer.

3.5.2 Dans le cadre de la recherche sur l'institutionnalisation de l'apprentissage tout au long de la vie, telles qu'elles sont présentées ci-dessus, c'est une nouvelle répartition des rôles et des compétences qui est consignée. On y recherche et on y décrit également un environnement inédit pour les coopérations à tous les niveaux et plus particulièrement à l'échelle locale, où la nécessité se fait sentir, dans la perspective de la concrétisation des objectifs de Lisbonne, de disposer de collaborations fortes entre les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et, plus généralement, la société civile.

3.6 En termes formels et conformément à la Commission (1), la **productivité du travail** correspond à la quantité de travail nécessaire pour produire une unité d'un bien précis. Du point de vue macroéconomique, on mesure la productivité du travail au travers du produit intérieur (PIB) d'un pays par personne active (2). L'accroissement de la productivité est la source principale de la croissance économique (3).

#### 4. Les politiques de l'Union européenne en matière de formation

4.1 L'Union européenne «met en œuvre une politique de formation professionnelle, qui appuie et complète les actions des États membres, tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle» (4). Les décisions prises à Copenhague en 2002 constituent un progrès qualitatif dans le déploiement de cette politique qui vise également à une cohérence et à une synergie avec l'agenda de Lisbonne «Éducation

(1) Pour ce point, voir SCADPlus: Productivité: la clé de la compétitivité des économies et des entreprises européennes. On fera remarquer qu'indépendamment de ce concept de «productivité du travail», on emploie également d'autres notions qui, sans avoir le même contenu que lui, se rapportent au même domaine. Citons notamment celles de productivité de l'économie, de l'entreprise, du pays, de l'individu, du capital, etc.

(2) Concernant ce point, voir COM(2002) 262 final (synthèse: SCADPlus: Productivité: la clé de la compétitivité des économies et des entreprises européennes).

(3) Voir COM(2002) 262 final (synthèse: SCADPlus: Productivité: la clé de la compétitivité des économies et des entreprises européennes).

(4) Article III-183 du projet de Constitution. On remarquera que les compétences de l'Union sont définies en ces termes en ce qui concerne la formation professionnelle: «L'Union européenne met en œuvre une politique de formation professionnelle», alors que pour ce qui est de l'éducation, la phrase qui les détermine est libellée comme suit: «L'Union contribue au développement d'une éducation de qualité...». On fera également observer ...

et formation 2010» (5). Le rapport intermédiaire conjoint du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du programme de travail détaillé concernant le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe va dans le même sens (6).

4.1.1 Les agences européennes que sont le Cedefop et la FEF soutiennent le développement de la formation professionnelle de manière spécifique: elles contribuent plus particulièrement à la mise en œuvre des lignes directrices de la politique européenne en matière de formation professionnelle en travaillant, en diffusant et en échangeant des informations, expériences et exemples de bonnes pratiques, en commandant des études et des rapports et en traitant et en analysant des travaux de recherche et des expériences pratiques en la matière. Le dispositif européen d'information Eurydice (7) met en réseau les systèmes et les acteurs des systèmes de formation générale de manière similaire. Ces trois organisations entretiennent une coopération constructive dont l'ampleur ne cesse de croître à mesure que l'apprentissage tout au long de la vie gagne en importance, entraînant une synergie et une interdépendance de plus en plus forte entre l'éducation générale et la formation professionnelle.

4.1.2 Le programme Leonardo da Vinci (8) a pour objectif de concrétiser la politique de l'Union européenne en faveur de la formation professionnelle en contribuant «à la promotion d'une Europe de la connaissance par la mise en place d'un espace européen de coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle» et en soutenant «les politiques des États membres portant sur la formation tout au long de la vie et le développement des connaissances, des aptitudes et des compétences propres à favoriser l'exercice actif de la citoyenneté et la capacité d'insertion professionnelle» (9). La mise en œuvre du programme est pilotée par les États membres.

4.1.3 Dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de l'apprentissage tout au long de la vie, il y a lieu de mettre tout particulièrement en évidence «Grundtvig» de l'actuel programme Socrates II qui s'efforce de promouvoir une approche éducative intégrée couvrant la totalité du spectre de la formation destinée aux adultes (10).

(5) [http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/copenhagen\\_declaration\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/copenhagen_declaration_fr.pdf).

(6) Voir à cet égard «Éducation et formation 2010» L'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne (JO C 2004/, p. 1).

(7) [www.eurydice.org](http://www.eurydice.org).

(8) Les programmes antérieurs en matière de formation professionnelle avaient pour nom Comett (1986-1989 et 1990-1994), Iris (1988-1993 et 1994-1998), Petra (1988-1991 et 1992-1994), Eurotecnet et Force.

(9) Article 1, paragraphe 3, de la décision du Conseil concernant un programme d'action pour mettre en œuvre une politique de la Communauté européenne en matière de formation professionnelle (programme Leonardo da Vinci).

(10) [http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/gruntvig/overview\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/gruntvig/overview_fr.html).

4.2 Il convient de signaler qu'à la base, les systèmes nationaux d'enseignement et de formation professionnelle ont été organisés et développés sous l'effet de besoins précis que le marché du travail a suscités au fil du temps et pour chaque situation donnée. En conséquence, leur développement progressait selon des rythmes d'évolution lents, correspondant à ceux qui se déployaient sur le marché. Par ailleurs et pour les mêmes raisons, ils présentent de fortes différences, qui provoquent à présent des problèmes de coordination, d'assimilation des bonnes pratiques en la matière et de compréhension mutuelle des termes et concepts qu'ils emploient respectivement.

4.3 En 2004, les sommes que l'Union européenne a affectées à la formation professionnelle se sont montées à 194.533.900 euros, dont 163 millions pour le programme Leonardo da Vinci. Par comparaison: les dépenses pour la formation de tout type et de tout niveau, hormis la formation professionnelle, ont atteint 268.848.500 euros, tandis que le budget global de la direction générale «Éducation et formation» se chiffrait à 783.770.054 euros, à rapporter aux moyens budgétaires totaux de la Communauté qui étaient de 92.370.071.153 euros <sup>(1)</sup>.

4.3.1 Par rapport à l'importance économique et politique de la formation professionnelle, cette dotation budgétaire témoigne d'une faiblesse qui se constate également au niveau des États membres. Tous les acteurs compétents, à quelque niveau de décision que ce soit, s'accordent à dire que l'enveloppe globale accordée au secteur de la formation est insuffisante pour qu'elle puisse atteindre les objectifs qu'elle poursuit.

4.3.2 Par ailleurs, il convient de pointer le faible pourcentage moyen (8,4 %) de citoyens de l'Union qui suivent une formation professionnelle continue, quelle qu'elle soit. <sup>(2)</sup> L'objectif que l'Union s'est fixé en la matière pour 2010 consiste à porter ce taux à 12,5 % de la population potentiellement active, c'est-à-dire de la classe d'âge comprise entre 25 et 64 ans <sup>(3)</sup>.

4.4 Une formation professionnelle continue efficace et tournée vers l'avenir constitue un facteur indispensable d'une mise en œuvre réussie de l'apprentissage tout au long de la vie. Force est de constater que les systèmes actuels, avec leurs processus d'apprentissage et les résultats qu'ils produisent ne parviennent pas à répondre aux exigences, qualitativement ou quantitativement parlant. En portant ce jugement global, on

<sup>(1)</sup> Le budget de la direction générale «Éducation et culture» représente 0,85 % du budget global de l'Union. Les fonds alloués à la formation correspondent à 0,25 % des ressources budgétaires de la direction générale «Éducation et culture» et à 0,002 % du budget global de l'Union (0,003 % pour l'éducation de toutes les autres formes et de tous les autres niveaux; toutes les données proviennent du budget général de l'Union 2004 ou se basent sur lui).

<sup>(2)</sup> Une enquête d'Eurostat (CVTS 2/Data 1999/EDITION 2002) formule des observations de la plus haute importance sur les composantes quantitatives et qualitatives de la formation dans un échantillon d'États membres et sur le plan sectoriel.

<sup>(3)</sup> On soulignera que la proposition initiale de la Commission disposait que «pour 2010, le taux moyen de participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie dans l'UE devrait concerner 15 % au moins de la population adulte en âge de travailler (classe d'âge de 25 à 64 ans); dans aucun pays le taux de participation ne devrait être inférieur à 10 %». Le Conseil du 5 mai 2003 a finalement modifié cette prescription dans le sens décrit ci-dessus (source: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c11064.htm>).

ne nie pas que des exceptions existent dans certains secteurs et environnements professionnels où l'on trouve une offre de formation professionnelle continue d'une qualité et d'une efficacité élevée. On peut en donner pour exemple, d'une part, les cycles de formation organisés au sein des entreprises, pour répondre aux besoins propres de chacune, ainsi que, d'autre part, les offres liées à un secteur donné <sup>(4)</sup>, qui ont été conçues par les partenaires sociaux européens ou en coopération avec eux.

## 5. Les politiques communautaires en faveur de la productivité

5.1 Toutes les données des études de la Commission européenne de ces dernières années témoignent que les évolutions dans le domaine de la productivité sont négatives au sein de l'Union. «Durant la seconde partie de la décennie 90 et après une période de ralentissement important, les États-Unis ont enregistré une accélération à la fois de la croissance de la productivité du travail (passant d'une moyenne de 1,2 % au cours de la période 1990-95 à 1,9 % au cours de la période 1995-2001) et de la croissance de l'emploi (progressant de 0,9 % à 1,3 %). Dans l'UE, la croissance de la productivité du travail a ralenti (rétrogradant d'une moyenne de 1,9 % au cours de la première moitié de la décennie à 1,2 % au cours de la période 1995-2001), mais la croissance de l'emploi a enregistré une remontée remarquable (passant d'un recul de 0,6 % au cours de la première moitié de la décennie à 1,2 % au cours de la période 1995-2001)» <sup>(5)</sup>.

5.2 On relève incontestablement de fortes différences entre les taux de productivité des différents États membres de l'UE. Dans sa communication intitulée «Productivité: la clé de la compétitivité des économies et entreprises européennes» <sup>(6)</sup>, la Commission européenne essaie d'identifier les causes de cette réalité mais aussi les retombées qu'elle pourra avoir au regard des objectifs de Lisbonne. Après avoir identifié et expliqué les grandes disparités qui existent en la matière entre les États membres, elle y souligne qu'une augmentation de la croissance économique passera seulement par une productivité renforcée. Des progrès au niveau des TIC et de l'innovation, et une main-d'œuvre plus adaptée aux besoins de l'industrie peuvent être considérés comme décisifs pour une meilleure productivité des entreprises <sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Le niveau sectoriel de formation apparaît revêtir une importance toute particulière pour l'obtention de qualifications et compétences internationales. Les acteurs opérant à ce niveau sont directement confrontés aux problèmes et défis inhérents à la mondialisation et au développement des nouvelles technologies et sont donc bien placés pour suggérer et mettre sur pied des solutions (Leonardo da Vinci, ÉAC/11/04, chapitre III).

<sup>(5)</sup> COM(2002) 262 final, chapitre 2, premier alinéa.

<sup>(6)</sup> COM(2002) 262 final.

<sup>(7)</sup> Voir <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/n26027.htm> (conclusions).

5.3 Le CESE estime que l'augmentation de la productivité dans l'Union constitue la clé de ses perspectives d'avenir vues dans un sens plus général. Par ailleurs, il juge que tous les efforts collectifs qui sont déployés pour l'accroître doivent l'être dans le cadre du modèle social européen et avec son soutien. En outre, il juge que ces initiatives doivent viser et englober tous les citoyens européens, être développées dans une perspective à moyen et long terme, être systématiques et recevoir la forme d'une combinaison de politiques et d'actions basées sur la connaissance. Enfin, le CESE est d'avis que les synergies entre les partenaires sociaux (ou plus généralement la société civile) et les autorités publiques, notamment du niveau local, doivent jouer un rôle clé dans la mise en œuvre de ces démarches.

## 6. Le rapport entre la formation et la productivité

6.1 Dans l'optique plus générale du CESE et en ce qui concerne le fonds du problème, il convient de préciser que:

- La productivité constitue une valeur qui est, dans une mesure partielle mais déterminante, sous l'influence du savoir: «Des questions telles que le niveau des investissements, l'organisation de la santé et de la sécurité au travail, les politiques de participation, la création d'environnements de travail qui stimulent l'innovation, les nouvelles formes de coopération entre le milieu universitaire et celui des entreprises, les nouvelles formes de mise à disposition des capitaux à risques devraient faire partie d'une démarche élargie par rapport à une croissance de la productivité dans l'Union européenne»<sup>(1)</sup>. Par conséquent, l'augmentation de la productivité est un problème qui va plus loin que toutes les améliorations, quelles qu'elles soient, apportées au système de formation.
- Dans la conjoncture actuelle, la formation peut influencer efficacement sur la productivité et, par voie de conséquence, sur la compétitivité et la réalisation des objectifs de Lisbonne, pour autant qu'elle s'insère dans un cadre de politique éducative plus large et intégré<sup>(2)</sup>, qui comportera un système de communication interne, élémentaire mais opérationnel, au niveau régional, national et communautaire, dans lequel toutes les formes d'éducation et de formation constitueront des sous-ensembles de l'apprentissage tout au long de la vie et qui sera structuré et orienté, pour les objectifs comme pour le contenu, dans une perspective de réponse à un environnement de fluidité élevée et à facettes multiples<sup>(3)</sup>.
- La productivité et la formation devront être examinées conjointement et à tous les niveaux, y compris sur le lieu de travail, où est prise la majorité des décisions concernant le financement et l'accès à la formation professionnelle

<sup>(1)</sup> Voir paragraphe 4.4 du document JO C 85 du 8.4.2003 (Sirkeinen-Ehnmark).

<sup>(2)</sup> Voir JO C 311 du 7.11.2001, notamment le paragraphe 3.4.1 (Koryfidis-Rodríguez García Caro-Rupp).

<sup>(3)</sup> Aujourd'hui, le problème central des systèmes éducatifs européens est qu'ils ne correspondent pas au climat ambiant. Alors que cette atmosphère est à la fluidité extrême, ils fonctionnent, en règle générale, dans un environnement de totale inertie.

continue. Il convient enfin d'effectuer ce travail de manière collective, même dans les cas où les problèmes semblent à première vue d'ordre privé.

- Dans tous les cas, une importance considérable s'attache au soutien dispensé par l'Union à ses régions qui accusent du retard dans le développement d'une formation moderne et, plus particulièrement encore, aux nouveaux États membres.

6.2 Dans le contexte que l'on vient de décrire, les systèmes et les actions en matière de formation professionnelle initiale et, plus encore, de formation professionnelle continue ou de formation de perfectionnement devraient être développés pour fonctionner de manière plus efficace dans la conjoncture actuelle<sup>(4)</sup>.

6.2.1 Aujourd'hui, le développement d'un système moderne de mise à jour des connaissances, compétences et qualifications exige que l'on combine autrement que par le passé orientations, connaissances, objectifs, cadre de fonctionnement et incitants. Plus précisément, ce déploiement implique:

- une familiarisation avec les nouvelles valeurs mondiales (entre autres en matière d'aménagement du territoire, d'économie, de technologie, de civilisation et de population),
- une connaissance générale et spécifique valable de la logique et du mode de fonctionnement du marché planétaire et des nouvelles formes de gouvernance politique et économique mondiale,
- une orientation vers les besoins et les impératifs de la société et de l'économie de la connaissance, par le développement d'initiatives et de programmes novateurs, attractifs et souples,
- une prise de conscience des nouveaux clivages que révèle aujourd'hui le système mondial de production et de la nécessité de développer des contre-mesures pour les surmonter,
- une redéfinition des formes et du cadre de la concurrence comme outil de fluidité et d'innovation, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières de l'Union,
- une refonte des stimulants pour la participation à un processus de formation, notamment par la détermination du mode de répartition de la valeur ajoutée qu'elle engendre,
- une sensibilisation aux trois dimensions que revêt le concept de durabilité, ainsi que sa promotion comme mode de vie individuel et collectif<sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Pour plus de détails, voir l'enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS 2), données de 1999. Voir également les données du rapport intermédiaire conjoint du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du programme de travail détaillé concernant le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe (JO C 104, 2004, p. 1).

<sup>(5)</sup> Voir à cet égard le paragraphe 7.2.3

6.2.2 Les conditions mentionnées ci-dessus ne peuvent être reprises dans toutes les formes et tous les types de formation professionnelle continue. Elles constituent l'objet et l'objectif d'un faisceau cohérent d'actions éducatives à multiples facettes et étalées dans le temps (apprentissage et enseignement) <sup>(1)</sup>, pour déboucher sur une culture dans laquelle le savoir validé sera promu au rôle de moteur du progrès et les synergies, à celui de force agissante en faveur du développement durable.

6.3 Par conséquent, une réponse logique aux deux premières questions de la présidence néerlandaise serait, selon le CESE, la suivante:

6.3.1 La nature et la structure actuelles des dispositifs européens de formation professionnelle, tant initiale que continue, répondent difficilement aux exigences de la société de la connaissance et du développement économique durable. Les problèmes concrets que rencontrent ces dispositifs tiennent notamment:

- **à leur orientation.** Ils ont été axés - et continuent à l'être dans une large mesure - sur la résolution des différents problèmes d'un environnement de production très faiblement évolutif,
- **à leur champ d'action.** Dans le cadre de ladite orientation, ces systèmes européens d'enseignement et de formation professionnels doivent intégrer davantage le particulier dans le général et prendre ainsi conscience de la globalité, ainsi que l'exige l'actuelle mondialisation de l'économie,
- **à leur capacité d'évolution.** Leur orientation et leur champ d'action entravent partiellement leurs possibilités d'évoluer, sous quelque forme que ce soit, tant à l'intérieur que vis-à-vis de l'extérieur, étant entendu que cette évolutivité concerne la circulation de nouvelles idées, le développement des mises en réseau, la culture des innovations et l'élaboration de politiques au départ des problèmes,
- **à leur contact avec le savoir actuel.** Indépendamment des aptitudes d'absorption et de mise en œuvre du savoir que possède le personnel assurant la formation initiale et continue, ces dispositifs restent en règle générale exempts de toute obligation de suivre les évolutions au niveau de la science, de la technologie, de la production, etc.,
- **à leur articulation avec les évolutions du marché du travail.** En général, les systèmes d'éducation et de formation ne correspondent pas aux besoins du marché du travail, dans la mesure où l'on constate une pénurie de certaines

nouvelles qualifications émergentes ou de compétences plus larges, sociales et personnelles,

- **à leur coordination.** Dans beaucoup d'États membres, leur coordination pose problème. Il en résulte que dans son fonctionnement, chaque système de formation professionnelle initiale et continue est coupé de tout le reste du système éducatif, de ses homologues au sein de l'Union et bien entendu, de la vie économique et sociale ambiante.

6.3.2 En ce qui concerne les stratégies, les objectifs, les moyens et les pratiques éducatives, on constate par ailleurs des carences qui paralysent les systèmes européens d'éducation et de formation. Sont plus précisément concernés les éléments suivants:

- Il conviendrait de continuer sans tarder à développer la matérialisation concrète de l'apprentissage tout au long de la vie, à tous les niveaux politiques et pratiques.
- Une cohésion sociale et une mobilité accrues sont des objectifs européens primordiaux en matière de formation et les instances et acteurs responsables devraient dès lors les mettre au rang des priorités au stade de la mise en œuvre matérielle.
- L'orientation sur la pratique fait défaut à de nombreux cursus de formation, d'où des répercussions négatives quant à l'aptitude à l'emploi.
- Le contenu des formations est souvent largement axé sur l'état du marché à court terme, ce qui entraîne à long terme des effets négatifs en ce qui concerne les exigences du marché du travail.
- En raison des incompatibilités des diplômes de fin d'étude et des qualifications, ainsi que de la connaissance insuffisante de langues étrangères, il subsiste de très forts obstacles à la mobilité entre les États membres.

## 7. Problématiques et analyses concernant le combat pour la productivité européenne

7.1 Les constatations exposées ci-dessus conduisent à poser un diagnostic très grave: en Europe, la lutte pour la productivité ne se joue pas sur le bon tableau, ni au rythme voulu. Ce combat, il aurait d'ores et déjà fallu le livrer au niveau de l'éducation et de la formation de base, en vue de l'acquisition des aptitudes de base <sup>(2)</sup>, puis le poursuivre, avec une égale vigueur, dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie <sup>(3)</sup> tel qu'il a été défini ci-dessus (paragraphe 3.5).

<sup>(2)</sup> Les aptitudes de base sont formées par l'ensemble des compétences qui complètent les qualifications fondamentales et générales et permettent aux personnes d'acquérir plus aisément des qualités, de s'adapter aux évolutions de l'environnement technologique ou organisationnel ou de faire preuve de mobilité sur le marché de l'emploi et dans l'évolution de leur carrière (source: Deuxième rapport sur la recherche en formation et enseignement professionnels en Europe, éditions du Cedefop).

<sup>(3)</sup> Le paragraphe 39 des conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2004 traite de ce point comme suit: «Il constate aussi que l'éducation et la formation tout au long de la vie ont des incidences positives sur la productivité et l'offre de main-d'œuvre et il approuve l'adoption d'un programme communautaire intégré en 2005 ainsi que la mise en place de stratégies nationales dans tous les États membres d'ici à 2006».

<sup>(1)</sup> Pour les termes «éducation, apprentissage, enseignement, culture» voir: annexe.

7.2 Par conséquent, les propositions suivantes se réfèrent à la totalité des actions éducatives quel que soit le niveau de pouvoir à la compétence duquel elles ressortissent et s'inscrivent dans une logique unique, qui appelle le lancement d'une vaste campagne coordonnée visant à adapter le plus rapidement possible tous ces régimes européens d'éducation et de formation professionnelle à l'environnement actuel sur ce continent et dans le monde. Concrètement, les actions suivantes sont proposées:

**7.2.1 Procéder à une nouvelle approche, plus globale et critique des structures des systèmes européens d'éducation et de leurs relations mutuelles.** Cet angle d'attaque original devra en l'occurrence favoriser le développement d'un meilleur niveau de communication, de collaboration et de synergies entre les sous-ensembles des diverses formes d'éducation, afin qu'elles répondent mieux aux défis de la mondialisation et de la fluidité qu'elle induit. Par ailleurs, il sera caractérisé par une sensibilisation à la place et au rôle qui reviennent à l'Europe en tant que partenaire mondial dans les nouvelles formes correspondantes de gouvernance politique et économique au niveau mondial.

7.2.1.1 Il y a lieu de souligner avec force que cette manière revue d'aborder le sujet ne doit pas porter atteinte à la dimension humaniste classique de l'identité européenne en matière d'éducation et de culture, mais qu'elle doit au contraire la promouvoir.

7.2.1.2 Dans le cadre de la révision critique susmentionnée, la formation ne peut afficher de présence autonome ni, bien entendu, faire l'objet d'une démarche isolée. Comme les autres formes d'éducation, y compris les processus d'apprentissage non formels et informels, elle sera inscrite dans un système intégré d'apprentissage tout au long de la vie, en l'occurrence un système qui sera mis au service des besoins et demandes des citoyens en matière d'éducation générale et de formation professionnelle et s'articulera directement et intégralement avec le grand objectif du développement durable.

7.2.2 Une deuxième position du CESE est liée à l'optique européenne et à la participation à la procédure susmentionnée de nouvelle approche critique des structures des systèmes européens d'éducation et de formation et de leurs relations mutuelles.

7.2.2.1 Le CESE estime que l'ampleur des problèmes, leur caractère urgent et notamment le coût élevé qu'implique leur résolution demande des actions immédiates et des recherches au niveau européen.

7.2.2.2 Ces travaux et investigations ne doivent naturellement pas viser à une quelconque intervention de l'Union dans les structures existantes des systèmes européens d'éducation et de formation. Leur diversité constitue une richesse d'une valeur inestimable, qu'il convient de renforcer.

7.2.2.3 L'apport des initiatives et études susmentionnées consiste à offrir des formules et bonnes pratiques originales pour acclimater aux nouvelles données les systèmes européens d'éducation et de formation et, surtout, à proposer des applications pilotes et de nouveaux modèles afin de les mettre en relation avec les objectifs de Lisbonne, les autres grandes visées de l'Europe et les manières d'aborder, d'analyser, de promouvoir et d'exploiter le nouveau savoir mondial validé.

7.2.2.4 Dans ce contexte et notamment en ce qui concerne la productivité et ses prolongements, l'Union a, toujours sur la base de l'acquis communautaire en la matière, un rôle à jouer, qu'elle se doit de mettre en valeur et promouvoir, notamment au niveau local et régional.

7.2.2.5 La participation de l'Union dans le cours de cette nouvelle manière d'approcher les structures des systèmes européens d'éducation et de formation et leurs relations mutuelles revêt une autre dimension extrêmement importante. Elle peut avoir pour effet de réduire spectaculairement le poids financier des recherches, dans la mesure où c'est le niveau communautaire qui, à la place des États membres et en coopération avec eux, se chargera de rechercher, de mettre en évidence et de promouvoir de bonnes pratiques originales en la matière. Elle peut enfin, par le recours à la méthode ouverte de coordination, imprimer à toute cette entreprise plus de souplesse et dynamisme dans la poursuite d'objectifs communs.

**7.2.3 La troisième position du CESE concerne la manière dont le processus d'apprentissage, quelle qu'en soit la forme, peut s'articuler avec la durabilité des politiques économiques, sociales et environnementales.** Cette thèse du CESE est la plus complexe, mais aussi la plus tangible. Elle se fonde sur son expérience en la matière et peut être considérée comme une bonne pratique <sup>(1)</sup>.

7.2.3.1 La position du CESE part du principe que les problèmes difficiles, tels ceux de la pérennité ou du développement durable, de la productivité, de la compétitivité ou de l'accès à la société de la connaissance ne peuvent se résoudre si l'on reste à l'écart du quotidien, en adoptant des démarches solitaires ou des options imposées depuis le sommet. De même, il n'est pas possible de les traiter comme des problèmes isolés, par des interventions morcelées. Leur résolution doit s'effectuer au niveau de la société, via des interventions intégrées et des participations réfléchies, individuelles et collectives. C'est pour cette raison que la proposition fondamentale du CESE concernant la productivité insiste, au-delà du niveau européen, national et sectoriel, sur l'échelon local. Elle met l'accent sur des politiques intégrées de développement durable et un soutien vigoureux à toute forme de coopération développée entre les partenaires sociaux <sup>(2)</sup>, et plus généralement entre la société civile et les collectivités locales, pour la réalisation d'objectifs communs en la matière <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Pour plus de détails, voir le plan d'action joint en annexe concernant le développement d'un centre local polyvalent d'apprentissage, de développement durable et d'instruction.

<sup>(2)</sup> À cet égard, un exemple caractéristique et positif est fourni par les priorités que les partenaires sociaux ont définies au niveau européen, en mars 2002, dans le cadre de leurs actions pour le développement tout au long de la vie des compétences et des qualifications et qu'il conviendra de soutenir.

<sup>(3)</sup> Dans ses conclusions (paragraphe 43), le Conseil européen des 25 et 26 mars 2004 évoque la question en ces termes: «Les gouvernements ne doivent pas être les seuls à soutenir et à préconiser le changement. Afin de favoriser l'adhésion au changement, le Conseil européen invite les États membres à créer des partenariats pour la réforme qui associent les partenaires sociaux, la société civile et les pouvoirs publics, dans le respect des dispositions et des traditions nationales.»

7.2.3.2 Dans sa proposition, le CESE suggère que le ciment liant ces coopérations mais aussi ces objectifs communs soit le savoir, le savoir-faire et l'innovation, point qui apparaît revêtir une portée essentielle.

7.2.3.3 Quant à la force motrice qui assurera le bon fonctionnement de cette recommandation, le CESE préconise qu'il s'agisse non seulement de l'incitant que constituent la durabilité des individus et des entreprises et la familiarisation avec les développements contemporains au niveau mondial mais aussi de celui, très important, qui réside dans le soutien réciproque des efforts de développement individuels et collectifs.

7.2.3.4 L'outil mis en avant pour développer cette proposition est l'instauration de l'apprentissage tout au long de la vie, qu'il est possible de développer à l'écart de toutes les rigidités actuelles des systèmes nationaux d'éducation et de formation, comme des polarisations de tout type que le processus productif concurrentiel interne génère par sa nature même.

7.2.3.5 En tout état de cause et indépendamment des services que l'apprentissage tout au long de la vie est susceptible d'offrir aujourd'hui ou dans une perspective d'avenir en tant que système intégré d'acquisition de connaissances et de culture, il est indispensable de développer immédiatement un système d'incitations et de pressions (politiques et sociales) pour que les systèmes européens d'éducation et de formation adaptent dès à présent<sup>(1)</sup> leurs visées aux objectifs de Lisbonne, en l'occurrence de manière qu'elles servent:

- les besoins de l'économie de la connaissance, de la nouvelle économie et du marché mondialisé,
- les impératifs du marché du travail, tels qu'ils se dessinent et se développent sous l'action des sciences et des évolutions technologiques,
- la nécessité de cultiver le goût d'entreprendre, une attitude collective de productivité et un état d'esprit qui légitime et valorise socialement l'innovation en général et, plus particulièrement, les actions productives innovantes.

7.2.3.6 Les incitants susmentionnés doivent créer en matière de formation et d'apprentissage tout au long de la vie un environnement favorable et attrayant, que l'on instaurera en particulier en soutenant les synergies entre les établissements d'enseignement et, surtout, entre ceux-ci, les entreprises, la société civile et les pouvoirs locaux, dans le but de promouvoir des processus et des actions qui aillent dans le sens des objectifs de Lisbonne.

<sup>(1)</sup> Pour plus de détails, on peut se reporter à l'étude et l'analyse qui ont été effectuées à ce propos par la Fédération des industries grecques, concernant les besoins des entreprises pour la période 2005-2007 et ont été publiées en juin dernier (<http://www.fgi.org.gr/online/>).

## 8. La répartition des responsabilités et le problème du financement

8.1 Dans un processus multilatéral visant à atteindre des objectifs communs et tout spécialement lorsqu'il se place dans le cadre de la mondialisation, la **répartition des responsabilités** constitue un problème complexe, qui présente des points de contact avec plusieurs facteurs objectifs et subjectifs, parmi lesquels on distingue:

- l'identification du cadre de fonctionnement par les parties prenantes et leur adhésion envers lui,
- la reconnaissance et l'acceptation des buts communs et de la nécessité de les atteindre,
- l'environnement et l'équilibre de la démarche destinée à les concrétiser,
- les incitants associés liés à la réalisation d'objectifs précis,
- les perspectives de succès de l'effort global.

8.1.1 Dans le cadre ainsi tracé, clarifier les objectifs, les instruments et les incitants concernés constitue un préalable obligé à toute participation d'une personne, d'un groupe de personnes, d'une société ou collectivité locale à un processus de formation, de perfectionnement et, a fortiori, d'apprentissage tout au long de la vie. En conséquence, les responsabilités en la matière ne doivent pas être supportées par les seuls sujets de l'éducation et de la formation mais ont également un pendant politique et social qu'on peut expliciter comme suit:

8.1.1.1 Les **responsabilité politiques** consistent tout d'abord à créer un cadre de fonctionnement régulier et transparent pour ce qui est des termes et limites du fonctionnement politique, social ou autre du processus. Il est du domaine des compétences politiques de développer des politiques anticipatrices en la matière, de soutenir les modes de gouvernance politique et économique qui auront été retenus et de financer les actions s'y rapportant.

8.1.1.2 La **société civile**, les **partenaires sociaux** et les **collectivités locales et régionales** détiennent également d'importantes responsabilités pour la promotion d'une politique intégrée d'apprentissage tout au long de la vie. Pour l'essentiel, il s'agit de tâches en rapport avec la popularisation de ses objectifs, de sa démarche et de ses instruments, pour instaurer un environnement propice à l'acquisition du savoir, mais aussi de missions consistant à constituer des initiatives conjointes bien précises et à élaborer des activités intégrées s'y rapportant, ainsi qu'à concevoir et fournir des incitations pour la participation aux différentes politiques et actions qui auront été sélectionnées et arrêtées en commun.

8.1.1.3 Les responsabilités des **entreprises** présentent une dimension économique et une dimension sociale. C'est à elles qu'il revient de déterminer les conditions et limites de la viabilité de leurs activités. Il leur appartient également d'évaluer en permanence quels sont leurs besoins en compétences et en connaissances, en développant par elles-mêmes ou en coopération avec d'autres acteurs de leur entourage, des programmes de formation spécifiques. Les PME, surtout, qui entretiennent des rapports forts avec l'environnement au sein duquel elles évoluent, ont tout particulièrement besoin de concours, de conseils et de soutien de la part du cadre social et économique dans lequel elles s'inscrivent, puisqu'il leur est difficile de développer par leurs seuls moyens des interventions éducatives intégrées. Cette observation souligne en outre la part de responsabilité sociale qui incombe aux sociétés et, dans le contexte productif mondialisé, revêt une importance toute spéciale pour leur pérennité comme pour le tissu social qui les entoure.

8.1.1.4 Enfin, les **individus** doivent, vis-à-vis de leur participation à un processus d'apprentissage tout au long de la vie, assumer de multiples responsabilités, s'agissant de modifier leurs manières de voir, l'optique dans laquelle ils abordent les phénomènes et les faits, le rapport qu'ils entretiennent avec l'apprentissage et avec le savoir, et plus globalement, leur mode de vie, leur manière d'organiser et de valoriser leur temps libre. Dès lors, et tout particulièrement dans le cas des actifs d'un certain âge, tout impératif d'insertion dans des processus d'apprentissage tout au long de la vie devra être couplé à des obligations concrètes et à des mesures d'encouragement renforcées. Dans ce faisceau d'exigences et d'incitations figureront très certainement le temps libre à la disposition des individus, ainsi que leur participation à la valeur ajoutée créée par les innovations et les technologies modernes.

8.2 Tout aussi complexe est le **problème du financement** de la formation et, plus encore, de l'apprentissage tout au long de la vie.

8.2.1 L'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que «toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à la formation professionnelle et continue». Par conséquent, la puissance publique, et ce à tous les niveaux et dans toutes ses instances, est tenue de créer les conditions nécessaires au respect de ces droits. Un des aspects essentiels de cette mission consiste à garantir le financement nécessaire.

8.2.2 Au-delà de cet impératif constitutionnel, on fera toutefois remarquer que la dynamique de la durabilité procédera fondamentalement et d'une manière générale du fonctionnement concurrentiel de l'économie, en particulier vis-à-vis de l'extérieur, et des alliances qui seront développées dans son cadre.

8.2.2.1 Que les pouvoirs publics soient responsables en matière de financement de la formation n'exclut en aucun cas une coresponsabilité des employeurs et des entreprises, laquelle, d'une manière générale, n'a pas pour objet le domaine de la formation professionnelle ni le cas des offres touchant à la spécialisation ou au perfectionnement mais concerne l'organisation, au sein des firmes, de cours de formation pour l'acquisition de compétences spécifiques, propres à chacune d'entre

elles. Les entreprises doivent en permanence former leurs travailleurs afin de répondre à l'évolution de la technologie et de l'organisation et à leurs besoins d'extension. À cette fin, il convient d'accorder des facilités et un soutien aux premiers comme aux seconds, via différents incitants convenus et proposés par les partenaires sociaux, lesquels mentionnent d'ores et déjà de tels dispositifs d'encouragement dans leur deuxième rapport de suivi conjoint de 2004 concernant le «Cadre d'actions des partenaires sociaux pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie». Plus précisément, il est indiqué dans le deuxième paragraphe du premier chapitre de ce texte que «les rapports nationaux témoignent de la diversité des instruments utilisés par les partenaires sociaux pour mobiliser des ressources dans le but de promouvoir un investissement efficace dans le développement de compétences tout au long de la vie. Certains sont mis en place en coopération avec les pouvoirs publics, qu'ils soient européens ou nationaux (utilisation de fonds de l'UE, incitations fiscales, création de nouveaux fonds etc.). D'autres sont plus spécifiquement axés sur le potentiel individuel de développement de compétences».

8.2.2.2 Dans tous les cas, les investissements dans la formation et l'acquisition de connaissances dans une perspective de compétitivité doivent s'inscrire dans le cadre de partenariats durables et productifs entre les acteurs et les instances du niveau local, régional, national et sectoriel. Des opérations de ce type ne se limitent pas au soutien des pouvoirs publics mais mobilisent aussi une série de ressources de diverses provenances. Toutes les allocations de fonds, dépenses et activités dans ce domaine contribuent à ce que la qualification devienne un processus qui s'inscrit dans la durée.

8.2.3 La responsabilité fondamentale des pouvoirs publics en matière d'éducation, qui s'applique également au domaine de la formation professionnelle, requiert en l'occurrence une mise en oeuvre différenciée, au cas par cas. D'une part, certaines régions ou certains groupes de population ont besoin d'un soutien financier spécifique; d'autre part, on trouve également certains secteurs et segments du monde des entreprises, en particulier les PME, qui requièrent une attention particulière.

8.2.3.1 À tous les niveaux, les instances de financement de la formation devraient veiller à réagir de manière positive à l'innovation et à la favoriser, de manière à développer une forte sensibilité aux réalités des entreprises, notamment dans le cas des PME.

8.2.3.2 Une telle démarche différenciée suivie pour financer la réalisation de l'apprentissage tout au long de la vie devrait être placée sous le signe d'une totale transparence et s'effectuer au niveau approprié, avec la participation et l'assentiment des partenaires sociaux et de la société civile.

8.2.4 En ce qui concerne le financement de la formation et de l'éducation tout au long de la vie, le CESE insiste en particulier sur la nécessité urgente de répartir les ressources de manière plus rationnelle. Cet impératif de rationalité vaut tant pour la façon dont elles sont allouées que pour leur efficacité, en tant qu'investissements.

8.2.4.1 Le CESE propose l'élaboration d'un rapport de haut niveau, qui sera basé sur les recherches en la matière et s'emploiera notamment:

- à dresser l'inventaire des ressources et des modes de financement de la formation et de l'éducation tout au long de la vie, à tous les niveaux,
- à étudier et discerner leur niveau de qualité,
- à examiner et dégager leurs rapports avec les systèmes scolaires officiels,
- à analyser et comparer leur efficacité en tant qu'investissements.

8.2.4.2 Une étude de ce genre mettra peut-être en lumière des problèmes restés jusqu'ici dans l'ombre. Il est certain, en tout cas, qu'elle révélera de bonnes pratiques, qui pourront déboucher sur une feuille de route d'orientations générales pour le développement ultérieur de la formation, toujours dans le cadre et la perspective d'un système intégré d'apprentissage tout au long de la vie.

## 9. Un exemple de bonne pratique: un processus intégré de développement durable au niveau local

9.1 L'ADEDY, centrale syndicale de la fonction publique de Grèce, a récemment élaboré un programme relatif à l'apprentissage tout au long de la vie, intitulé «L'apprentissage tout au long de la vie comme droit individuel dans le cadre du modèle social européen du vingt et unième siècle». Cofinancé par la direction générale Éducation et culture de la Commission européenne, il a été mis en œuvre, sur une période de deux années qui s'est achevée en janvier 2004, dans un échantillonnage de trois administrations régionales grecques géographiquement contrastées (Kozani, Kalamata, en Messénie, et Chalcis, en Eubée).

9.2 Le but de l'initiative était de sensibiliser les cadres syndicaux régionaux mais aussi, plus généralement, les responsables de la société civile organisée et des administrations municipales à l'échelle de la région quant à la nécessité de développer, grâce à l'essor de l'apprentissage tout au long de la vie, des synergies et des coopérations locales pour réaliser les objectifs de Lisbonne.

9.3 En ce qui concerne les résultats de l'action, on relèvera que: dans chacun des trois cas, les participants se sont accordés unanimement sur des plans d'action communs<sup>(1)</sup>, dont le contenu général consistait à:

<sup>(1)</sup> On trouvera en annexe (disponible uniquement en grec et en anglais), le dernier en date de ces plans d'action, concernant la région d'Eubée (Chalcis). On signalera que les deux autres présentent un contenu approchant.

- reconnaître le nouveau contexte de fonctionnement politique, technologique, économique, social et culturel que la mondialisation de l'économie et les évolutions technologiques contemporaines dessinent au fil des jours,
- entériner que la coopération et les collaborations, au niveau local, entre les administrations de cet échelon et la société civile organisée constituent le cadre fondamental pour faire face aux problèmes fonctionnels créés par les nouvelles conditions mais aussi pour atteindre des objectifs concrets et mesurables de développement durable qui auront été décidés de commun accord,
- exploiter le dispositif de l'apprentissage tout au long de la vie comme outil pour le développement durable (sur le plan économique, social et environnemental) mais aussi pour l'acquisition et la constitution d'un savoir mondial actualisé et validé,
- créer et faire fonctionner à cette fin un centre polyvalent consacré, en l'occurrence, à l'apprentissage, au développement durable et à la culture.

## 10. Recommandations

10.1 Se fondant sur la perspective plus générale avec laquelle il aborde le fond du problème de la compétitivité tel qu'il se pose aujourd'hui, sur sa manière d'appréhender les concepts d'éducation et de formation mais aussi sur sa lucidité quant aux résultats qu'il est possible ou non d'atteindre, le CESE signale à l'attention de la présidence hollandaise les points suivants en rapport avec la formation continue:

10.1.1 En théorie, la formation continue s'adresse à des adultes. Voici quelques années encore, elle parvenait à combler la demande de compétences simples, sur des périodes et dans des secteurs qui présentaient des évolutions technologiques correspondantes. Cette observation explique pourquoi un tel type de formation s'est développé de manière privilégiée dans le secteur secondaire de l'appareil productif.

10.1.2 Dans le contexte actuel, les développements technologiques ou autres se déroulent à une cadence et à une vitesse tout autres, ont pris indubitablement une plus vaste ampleur et, surtout, révèlent davantage de complexité. Les suivre et les assimiler n'exige plus seulement des compétences mais des aptitudes<sup>(2)</sup>. De ce fait, la formation continue, telle qu'elle est dispensée aujourd'hui, apparaît désormais comme une entreprise déficiente et, dès lors, inefficace. Elle poursuit des visées qui ne sont pas en concordance avec elle et qu'elle ne peut accomplir.

<sup>(2)</sup> L'aptitude est la capacité avérée d'un individu à exploiter son savoir-faire, ses compétences, ses qualifications ou ses connaissances pour gérer avec succès des situations et exigences professionnelles, qu'elles soient familières ou inédites pour lui (source: synthèse des principaux points du Deuxième rapport sur la recherche en formation et enseignement professionnels en Europe, éditions du Cedefop).

10.1.3 En plus de cette modification de leur rythme et de leur rapidité, les mutations technologiques ont désormais une étendue qui impose des exigences de formation – une formation actualisée dans le contenu et la forme – à un éventail bien plus large de travailleurs et, en tout cas, à tous les secteurs de production. On a tenté pour une part de couvrir ces besoins par des pratiques formatives relevant d'un passé révolu, lesquelles, bien évidemment, se sont avérées stériles, car elles ne répondaient pas aux nécessités objectives de notre époque. Certaines initiatives des partenaires sociaux lancées au niveau sectoriel constituent, peut-être, la seule exception dans ce tableau.

10.1.4 La formation continue en Europe se trouve donc actuellement dans l'état décrit ci-dessus, c'est-à-dire une situation où elle demande instamment à être développée alors qu'il n'est pas possible de répondre à ces exigences pour des raisons d'infrastructures, de culture ou de manque de bonnes pratiques servant d'expériences.

10.1.5 La prise en compte de cette réalité suppose d'adopter une approche nouvelle en ce qui concerne:

- la signification de la formation continue aujourd'hui,
- ses destinataires (classes d'âge, secteurs),
- la manière de la développer avec un maximum d'efficacité,
- son mode de financement.

10.1.5.1 Les réponses à apporter aux deux premières questions ont une teneur théorique et ont déjà été formulées dans le contexte de l'agenda de Lisbonne, de l'apprentissage tout au long de la vie et de l'objectif d'une société et d'une économie de la connaissance. En revanche, il n'a pas encore été répondu à la troisième. Dans ses décisions, le Conseil européen<sup>(1)</sup> s'est efforcé à maintes reprises de déclencher la mobilisation nécessaire pour obtenir la concrétisation des engagements pris en la matière, qui sont parfois très détaillés, mais aucun résultat significatif n'a été engrangé à ce propos.

10.1.6 La mise en réseau, à l'échelle européenne, de nombreuses entreprises et la mobilité des travailleurs font que la politique menée en matière d'emploi doit revêtir une dimension européenne. Malgré toutes les différences qui caractérisent leurs systèmes de formation, les États membres de l'UE doivent être appréhendés comme «un seul espace de formation». Pour le CEE, il est particulièrement important:

- d'insérer la formation continue, vue comme processus d'apprentissage postscolaire, dans un programme communautaire intégré d'apprentissage tout au long de la vie qui serait d'application immédiate<sup>(2)</sup> avec en toile de fond la défini-

(1) Une phrase contenue dans le paragraphe 10 des conclusions des 25 et 26 mars 2004 est symptomatique à cet égard: «Le Conseil européen convient que l'essentiel est désormais de mieux mettre en œuvre les engagements qui ont déjà été pris».

(2) On relèvera la position prise à ce sujet par le Conseil européen, réuni les 25 et 26 mars 2004, quand «il constate aussi que l'éducation et la formation tout au long de la vie ont des incidences positives sur la productivité et l'offre de main-d'œuvre et il approuve l'adoption d'un programme communautaire intégré en 2005 ainsi que la mise en place de stratégies nationales dans tous les États membres d'ici 2006».

tion d'objectifs européens de formation qui, dans le respect des diverses compétences, pourraient donner des impulsions pour soumettre les systèmes de formation professionnelle des différents États membres à des réformes ouvertes sur l'avenir, en prenant dûment en compte la promotion de la capacité d'insertion professionnelle. Il conviendrait que ce programme soit conçu pour aller dans le sens de la dimension européenne de l'apprentissage tout au long de la vie, et qu'il fasse en sorte que la formation professionnelle de base s'inscrive dans l'optique de la nécessaire mise à jour permanente des connaissances,

- d'associer et d'intégrer de façon fonctionnelle et créative le programme susmentionné au processus de concrétisation de l'objectif d'ensemble que constitue le développement durable,
- de matérialiser cette articulation de la manière la plus décentralisée et individualisée possible, dans le cadre des lignes directrices européennes, des stratégies nationales correspondantes et, surtout, de collaborations de la société civile avec les pouvoirs publics et le monde de l'éducation dans toute son étendue,
- de recourir au maximum à cette fin aux partenaires sociaux et, plus particulièrement, aux collaborations qu'ils ont nouées entre eux à l'échelon européen, national, local et sectoriel,
- de soutenir et d'exploiter des coopérations instaurées en la matière, au niveau essentiellement local, par les pouvoirs publics et la société civile,
- d'axer les contenus des formations tout à la fois sur des besoins donnés du marché de l'emploi que sur une palette de contenus formatifs qui soit la plus large possible,
- de faciliter l'apprentissage tout au long de la vie en assignant comme objectif à la formation la capacité d'apprendre, qui constitue le meilleur passeport pour la capacité d'insertion professionnelle,
- de renforcer la transmission du savoir économique dès le cursus scolaire, dans le cadre d'un effort déployé pour former des personnalités accomplies, notamment en inculquant le sens de la responsabilité individuelle, de la pensée critique et de l'autonomie,
- d'augmenter la capacité d'insertion professionnelle par l'apprentissage (par exemple par des cours en entreprises),
- d'intensifier à tous les niveaux l'apprentissage des langues étrangères pour faciliter la mobilité et les échanges entre les États membres,

- de développer de manière ciblée les ressources humaines, en particulier les travailleurs plus âgés, pour améliorer l'efficacité des entreprises et la collaboration en leur sein, en y instaurant des plans de formation professionnelle et de formation continue,
- de renforcer les initiatives d'intégration via la reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications professionnels.

10.1.7 Cette démarche que l'on vient d'exposer, concernant une coopération éducative renforcée, à l'échelle européenne, et destinée à faire face de manière globale et homogène au retard constaté dans la progression vers les objectifs de Lisbonne exige certains choix politiques bien précis, en l'occurrence:

- dégager des ressources suffisantes pour couvrir tout l'éventail des travailleurs concernés et toute l'ampleur de la formation qu'exige la conjoncture actuelle,
- découvrir le potentiel européen indispensable de ressources humaines du secteur éducatif,
- élaborer un cadre et un environnement d'apprentissage contemporains,
- sensibiliser les administrations de tous les niveaux, les partenaires sociaux et, plus généralement, la société civile et de s'assurer de leur présence et de leur participation actives,
- définir plus clairement les rôles et les responsabilités qui incombent aux différents bénéficiaires des initiatives éducatives, à leurs promoteurs mais aussi aux mécanismes de contrôle de toute cette action au niveau local, national et européen,
- enclencher une forte mobilisation en faveur de la promotion de l'ensemble de l'initiative et de tous les tenants et aboutissants de son contenu et de ses objectifs.

Bruxelles, le 28 octobre 2004.

10.1.8 De l'avis du CESE, les problèmes les plus ardues pour la concrétisation de la proposition susmentionnée consisteront à dégager les ressources voulues et à libérer les potentialités d'action des intervenants locaux (pouvoirs publics et société civile).

10.1.8.1 Dans un avis antérieur, le CESE avait fait état de la «nécessité d'exclure de la comptabilisation du déficit public les investissements d'intérêt européen destinés à la réalisation des objectifs de Lisbonne<sup>(1)</sup>», estimant dans ce même cadre que les sommes affectées à l'apprentissage tout au long de la vie auraient une incidence positive tant pour l'édification de l'Europe de la connaissance que pour la promotion du développement durable.

10.1.8.2 Déplacer vers le niveau local le centre de gravité de l'apprentissage tout au long de la vie et du développement durable aboutirait à activer de nouveaux potentiels, créer une mobilisation accrue et donner plus de transparence à l'ensemble du processus.

10.1.8.3 S'agissant d'élaborer les décisions européennes afférentes en matière d'éducation, de les promouvoir et de les suivre, une procédure plus concertée, intégrée et efficace créerait les conditions voulues pour infléchir la démarche suivie dans le sens d'un rattrapage du retard qu'accuse l'Union au niveau de la productivité et dans la réalisation des objectifs de Lisbonne.

10.1.8.4 Enfin, en exploitant davantage et en coordonnant mieux les lieux traditionnels de l'action éducative que sont la famille, l'école et le travail, on pourrait imprimer à l'approche susmentionnée le fort élan désormais indispensable pour atteindre l'objectif primordial de faire de l'Europe, d'ici 2010, l'économie de la connaissance la plus dynamique au monde.

*La Présidente*

*du Comité économique et social européen*

Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(1)</sup> Voir à cet égard le paragraphe 5 du document JO C 110 du 30.4.2004 (Florio).

**Avis du Comité économique et social européen 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)»**

COM(2004) 384 final – 2004/0122 (CNS)

(2005/C 120/14)

Le 10 juin 2004, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 septembre 2004 (rapporteur: M. **PARIZA CASTAÑOS**).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 172 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Le Traité d'Amsterdam a intégré un nouveau pilier de la politique communautaire, basé sur la création d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice, qui inclut des politiques communautaires relatives aux contrôles des frontières extérieures, aux visas, à l'asile et à l'immigration.

1.2 En octobre 1999, le Conseil européen tenu à Tampere a été l'occasion d'élaborer différentes propositions sur une politique d'immigration et d'asile commune de l'UE.

1.3 L'une des propositions de Tampere était le renforcement de la coopération et l'assistance technique mutuelle entre les services de contrôles aux frontières des États membres: cette proposition a été représentée lors des Conseils de Séville (2002) et de Thessalonique (2003).

## 2. Proposition de la Commission

2.1 Le programme ARGO est destiné à la promotion de la coopération administrative en matière de frontières extérieures, de visas, d'asile et d'immigration. Il a été adopté par le Conseil le 13 juin 2002, le même jour que l'approbation d'un plan pour la gestion des frontières extérieures.

2.2 Les objectifs de ce programme sont de promouvoir la coopération, de favoriser l'application uniforme du droit de l'UE, d'améliorer l'efficacité de l'application de la législation communautaire, de garantir la dimension communautaire dans l'organisation des services et de promouvoir la transparence des mesures adoptées.

2.3 Pour la réalisation de ces objectifs, quatre domaines d'actions concrets ont été définis: frontières extérieures, politique en matière de visas, d'asile et d'immigration.

2.4 En ce qui concerne les frontières, le but est d'établir des contrôles conformes à ce qui est prévu par le droit de l'UE, en particulier au contenu de l'acquis Schengen, d'uniformiser les critères de surveillance et de protection des frontières et de renforcer l'efficacité des instruments.

2.5 Concernant les visas, l'on entend garantir que les procédures de délivrance sont conformes à ce qui est prévu dans la législation de l'UE: uniformiser les mesures de contrôle et de sécurité des visas; harmoniser les modèles de demande et les conditions requises ainsi que les exceptions au régime général des visas, tout en progressant sur la voie du renforcement de la coopération consulaire.

2.6 En matière d'asile, il est prévu de promouvoir un régime commun dans l'objectif de parvenir à un statut uniforme pour le réfugié, de déterminer à travers une procédure appropriée le pays qui devra examiner la demande d'asile, et d'harmoniser les législations nationales en la matière, en établissant des normes minimales pour les procédures d'assises.

2.7 Pour ce qui est de l'immigration, l'on souhaite élaborer une législation commune en ce qui a trait aux conditions d'entrée et de séjour pour les ressortissants de pays tiers ainsi qu'un statut européen de résident de longue durée. Il s'agit d'ouvrir les canaux légaux pour l'immigration pour raisons économiques et de lutter contre l'immigration illégale.

2.8 Le Conseil européen de Séville a demandé à la Commission d'étudier les problèmes liés à la répartition des charges financières de la gestion des frontières extérieures. La Commission estime que pour trouver une solution appropriée, il faudra attendre les perspectives financières à partir de 2006. Aussi, considère-t-elle que la proposition de modification d'ARGO s'inscrit dans une approche temporaire, dans l'attente de l'approbation du cadre budgétaire pour l'avenir.

2.9 La Commission a constaté lors de l'évaluation de la première année de fonctionnement du programme ARGO (2003) que celui-ci était sous-utilisé moins de 50 % des fonds disponibles ayant été dépensés, en raison des difficultés rencontrées par les administrations nationales pour collaborer avec celles des autres États membres à l'élaboration des projets dont le programme assure la promotion et le financement.

2.10 En conséquence, cette modification du programme ARGO vise à étendre l'aide financière à des projets nationaux également dans le domaine des frontières extérieures, en prenant en considération les faiblesses structurelles constatées aux points frontaliers stratégiques et qui ont été identifiées selon une série de critères objectifs (évaluation des risques) définis dans le programme de travail annuel établi par la Commission, en accord avec le Comité Argo.

2.11 La dotation budgétaire du programme Argo sera de 46,1 millions d'euros jusqu'en 2006, avec une concentration de 21,3 millions en 2004.

2.12 L'intérêt communautaire est garanti dans les articles 62, 63 et 66 du traité et par l'acquis Schengen. Le Royaume-Uni et l'Irlande ont adopté la décision correspondante dans le cadre du traité.

### 3 Observations

3.1 Le CESE juge opportune la modification du programme ARGO visant à étendre les aides financières à sa charge aux projets nationaux dans le domaine des frontières extérieures, tout en tenant à souligner que le caractère stratégique des projets doit être convenu en accord avec le Comité Argo, sur proposition de la Commission, suite à une évaluation des risques sur la base de critères objectifs adoptés par une majorité d'États membres.

3.2 Les difficultés rencontrées par les administrations nationales pour coopérer entre elles dans le cadre du programme ARGO ont mis en évidence le manque de collaboration entre les États membres dans la gestion des frontières extérieures.

3.3 Le CESE estime qu'à l'avenir, il faudra aller au-delà de la coopération administrative et construire un système de solidarité communautaire dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration, dans le cadre d'une politique commune. Les perspectives financières à partir de 2007 devront tenir compte de cette approche.

3.4 Le CESE ne comprend pas les retards et les problèmes qui existent au sein du Conseil concernant la création de l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures <sup>(1)</sup>.

3.5 Le CESE demande que dans le cadre de la coopération administrative relative aux frontières extérieures, aux visas, à l'asile et à l'immigration, les autorités garantissent toujours un traitement humanitaire et respectueux de la dignité à toutes les personnes, conformément à la charte des droits fondamentaux de l'UE et aux conventions internationales sur les droits de l'homme.

3.6 L'avis du CESE <sup>(2)</sup> sur le règlement relatif à l'Agence européenne des frontières contenait les observations qui sont ci-après reprises dans le présent avis:

3.6.1 *«Le CESE souhaite que l'efficacité accrue en matière de contrôle des frontières n'influe en rien sur le droit d'asile. En effet, nombreuses sont les personnes nécessitant une protection internationale qui arrivent aux frontières extérieures par des voies clandestines. Les autorités compétentes doivent garantir que ces personnes peuvent présenter leur demande de protection et qu'elle sera étudiée conformément aux accords internationaux et aux législations communautaire et nationale. Tant que les procédures administratives et judiciaires des demandeurs d'asile sont en cours, ces personnes ne peuvent être expulsées et doivent disposer de la protection adéquate».*

3.6.2 *«Le manque d'efficacité en matière de contrôle aux frontières extérieures est souvent mis à profit par les réseaux criminels pour le trafic d'êtres humains. Ces réseaux ne craignent pas de mettre en grand danger des vies humaines pour augmenter leurs revenus illégaux. Dans son avis relatif au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains <sup>(3)</sup>, le CESE signalait qu'il convenait que les autorités compétentes consacrent autant d'énergie à la protection des victimes, notamment les plus vulnérables (mineurs et victimes de la traite et de l'exploitation sexuelle), qu'à la lutte contre les réseaux criminels de trafic et d'exploitation des êtres humains».*

3.6.3 *«Le CESE a déjà fait savoir, dans des avis précédents, que, pour une bonne gestion des frontières extérieures, il est nécessaire de mettre en place une étroite coopération entre les autorités de contrôle des frontières des États membres et d'obtenir la collaboration des pouvoirs publics des pays d'origine et de transit via les fonctionnaires de liaison».*

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

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

<sup>(1)</sup> COM(2003) 687 final – 2003/0273 (CNS).

<sup>(2)</sup> 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» du 29 janvier 2004 JO C 108 du 30.4.2004 - rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

<sup>(3)</sup> Voir JO C 221 du 17.09.2002 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à l'observatoire européen des drogues et des toxicomanies»**

COM(2003) 808 final – 2003/0311 (CNS)

(2005/C 120/15)

En date du 23 septembre 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 152 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social européen a décidé de désigner M. Jan OLSSON comme rapporteur général pour cet avis.

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 159 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

## 1. Résumé de la proposition de règlement

1.1 La Commission propose une refonte du règlement 302/93 (CEE) du Conseil du 8 février 1993 portant création d'un observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT).

1.2 Les modifications proposées portent notamment sur les points suivants:

- Les modifications destinées à renforcer le rôle de l'Observatoire. Il s'agit en particulier de donner à celui-ci la possibilité d'une part, de prendre en compte les nouvelles pratiques en matière de consommation de drogue, en particulier par les jeunes qui de plus en plus souvent ont tendance à combiner la prise de substances illicites avec la prise de substances licites comme l'alcool par exemple, et d'autre part, de développer des indicateurs permettant l'évaluation des politiques et des stratégies mises en œuvre dans l'Union européenne en ce qui concerne les drogues.
- Les modifications destinées à permettre de tenir compte de l'élargissement. Il est proposé de créer un bureau qui aura pour tâche d'assister le Conseil d'administration de l'OEDT. Par ailleurs, il est proposé de revoir la composition du comité scientifique de l'observatoire.
- Les modifications destinées à lever un certain nombre d'incertitudes apparues lors de l'application du règlement initial. Il s'agit en particulier de la mention des points focaux REITOX en remplacement des centres spécialisés.

## 2. Observations générales

2.1 Le Comité économique et social européen regrette le très bref délai qui lui a été imposé par le Conseil pour rendre son avis sur une proposition de règlement déjà présentée par la Commission au mois de décembre 2003.

2.2 L'objectif de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) consiste à fournir à la Communauté et à ses États membres des informations objectives, fiables et comparables au niveau européen sur le phénomène des drogues et des toxicomanies et leurs conséquences.

2.3 Le Comité accueille dès lors favorablement la proposition de règlement dont l'objectif est de renforcer le rôle de l'Observatoire, adapter le mode de fonctionnement de ses organes et lever un certain nombre d'incertitudes concernant l'application du règlement initial. Cela reflète l'esprit déjà exprimé dans les avis antérieurs du CESE relatifs à la prévention et à la réduction des risques liés à la toxicomanie (<sup>1</sup>).

## 3. Observations spécifiques

3.1 Le CESE insiste afin que les organisations concernées de la société civile soient associées aux travaux de l'OEDT. A cette fin, le Comité soutient pleinement la proposition qui figure à l'article 5, paragraphe 5 de la proposition de règlement qui dit que l'Observatoire peut «recourir à des expertises et des sources d'information complémentaires, en particulier, les réseaux transnationaux actifs dans le domaine des drogues et des toxicomanies».

3.2 Le CESE propose que l'Observatoire soit doté d'un comité de liaison composé par des représentants des réseaux européens travaillant dans ce domaine et qui sont en mesure de fournir des informations complémentaires à celles fournies par les points focaux nationaux (<sup>2</sup>).

(<sup>1</sup>) — Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant un Plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (2000-2004)», Rapporteuse: Mme Hassett-van Turnhout. JO C 51 du 23.02.2000.

— Avis sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à la prévention et à la réduction des risques liés à la toxicomanie», Rapporteuse: Mme Le Nouail-Marlière. JO C 61, du 14.03.2003.

(<sup>2</sup>) Les points focaux nationaux font partie du réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies (REITOX), dont dispose l'Observatoire.

3.3 Étant donné la contribution financière communautaire aux points focaux nationaux, le Comité

— recommande une harmonisation plus stricte dans la collecte des données statistiques de la part des États membres, afin de rendre les informations plus fiables et comparables, à l'instar de ce qui se fait pour Eurostat. L'article 5, paragraphe 2 de la proposition de règlement doit donc être renforcé dans ce sens;

— recommande également que les réseaux nationaux de la société civile oeuvrant dans le secteur soient étroitement associés aux travaux des points focaux nationaux.

3.4 Le Comité examinera avec grande attention le nouveau Plan d'Action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue, dont la publication est prévue pour début de l'année 2005.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

*La Présidente*

*du Comité économique et social européen*

Anne-Marie SIGMUND

### **Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne»**

(2005/C 120/16)

Les 25 et 26 mars 2004, le Conseil européen a, dans ses conclusions (de la Présidence) et en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, invité le Comité économique et social européen à étudier tous les moyens qui permettraient d'assurer «Une meilleure mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», sur la base des travaux du groupe de pilotage «Stratégie de Lisbonne», a adopté son avis le 7 octobre 2004 (rapporteur: M. **VEVER**; corapporteurs: MM. **EHNMARK** et **SIMPSON**).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 169 voix pour, 4 voix contre et 8 abstentions.

#### **1. Prologue**

1.1 Le Comité économique et social européen se félicite que le Conseil européen des 25 et 26 mars 2004 l'ait invité à examiner les moyens de rendre plus efficace la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, qui se trouve désormais à mi-parcours.

1.2 Le Comité rappelle que le mandat de Lisbonne du 24 mars 2000 avait dès l'origine:

— souligné la nécessité d'associer activement, par diverses formes de partenariats, les partenaires sociaux et la société civile à cette stratégie;

— précisé que la réussite de celle-ci reposerait essentiellement sur le secteur privé et sur des partenariats entre les secteurs public et privé;

— veillé à un développement équilibré de ses trois volets, à savoir la croissance économique, la cohésion sociale et la durabilité environnementale en stimulant la compétitivité européenne et la création d'emplois tout en s'appuyant sur des politiques environnementales adéquates.

1.3 Au cours des débats, auditions et avis de ces dernières années, le Comité n'a cessé de souligner l'importance de la stratégie de Lisbonne pour l'avenir économique et social de l'Union, conviant tous les acteurs socioprofessionnels à y participer activement. En particulier, le Comité a récemment adopté des avis sur l'enjeu compétitif des entreprises européennes, sur la stratégie en faveur du développement durable<sup>(1)</sup>, sur une meilleure gouvernance économique et sur les mesures de soutien à l'emploi<sup>(2)</sup>. Le Comité a constamment insisté sur le fait que les objectifs de la stratégie de Lisbonne ne seront pas atteints sans la pleine participation de la société civile.

<sup>(1)</sup> JO n° 117 du 30.4.2004.

<sup>(2)</sup> JO n° 110 du 03.4.2004.

1.4 Pour répondre à la saisine du Conseil européen, le Comité, tout en se référant à ses prises de positions récentes intéressant la stratégie de Lisbonne, a:

- mis à contribution l'ensemble de ses sections spécialisées;
- interrogé les Conseils économiques et sociaux des États membres et de grandes organisations européennes représentatives de la société civile organisée;
- organisé à cette fin les 9 et 10 septembre 2004 une audition à Bruxelles.

## 2. Évaluation globale

2.1 La stratégie de Lisbonne est connue avant tout, de manière réductrice, en tant qu'engagement de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde.

2.2 L'on cite fréquemment cette description abrégée de la stratégie de Lisbonne, mais sans toujours percevoir sa portée et la totalité des conséquences qu'elle comporte.

2.3 La stratégie de Lisbonne est une conception très ambitieuse qui englobe l'ensemble de la société de l'Union européenne. La manière dont se définit cette stratégie est une réaffirmation des objectifs fondamentaux de l'Union, objectifs qui se situent à l'échelle supérieure d'une Union composée de 25 États membres.

### 2.4 La stratégie de Lisbonne n'est pas:

- une notion qui ne concerne que les économistes professionnels,
- une ambition à laquelle se consacraient uniquement les «eurocrates de Bruxelles»,
- une perspective étroite strictement limitée aux changements économiques,
- une ambition que l'on peut considérer comme inconciliable avec le développement durable,
- une notion qui ignore les conséquences sociales de la croissance économique.

2.5 Correctement présentée et correctement perçue, la stratégie de Lisbonne est:

- une méthode permettant de donner forme à l'avenir de l'Europe,
- une stratégie de maintien et d'amélioration de la qualité de la vie pour les citoyens de l'Europe,
- une nécessité, si l'on veut tirer parti des nouvelles possibilités offertes par l'économie de la connaissance,
- la reconnaissance du fait que d'une part le maintien de l'emploi et l'amélioration du niveau de vie et d'autre part la compétitivité supposent une dynamique nouvelle,

- une stratégie visant à permettre des effets de synergie entre les politiques économiques, sociales et environnementales,
- une stratégie permettant de valoriser les acquis passés de la réussite de l'Union européenne;
- capable d'assurer une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion.

2.6 Dans l'évolution de la stratégie de Lisbonne, la recherche de la compétitivité et de la croissance constitue un élément critique pour ce qui est de susciter une amélioration du bien-être économique, de créer de l'emploi, ainsi que de préserver et d'améliorer la qualité des modes de vie. En retour, une amélioration de la qualité de vie, des avancées sociales et la durabilité environnementale peuvent eux aussi être des facteurs de croissance. Dans la lignée des progrès économiques accomplis dans le cadre de Lisbonne, il sera possible d'améliorer l'assistance offerte aux catégories de citoyens européens vivant en dessous du seuil de pauvreté en élargissant le domaine d'application de l'inclusion sociale et en se préoccupant de la durabilité de ces résultats pour les générations à venir.

2.7 Affirmer que la stratégie de Lisbonne ne concerne que la compétitivité dénote une méprise quant au contenu de la thèse.

2.8 Un premier constat du Comité est que la stratégie de Lisbonne a déjà permis, au cours des cinq dernières années, d'amorcer certaines évolutions positives, telles que:

- une prise de conscience de l'exigence des réformes, au-delà des clivages traditionnels;
- une diffusion accélérée des technologies de l'information et des processus d'innovation;
- davantage d'appuis aux créations d'entreprises et au financement des PME;
- un meilleur souci de durabilité du développement, visant à réduire les déficits publics, stabiliser le budget de la protection sociale, et préserver l'environnement;
- des initiatives des partenaires sociaux contribuant aux réformes sociales;
- des mesures de simplification législative et administrative, fût-ce de portée limitée.

2.9 Malgré ces points positifs, le constat dominant demeure toutefois que, les cinq années écoulées ont été décevantes par rapport aux ambitions de Lisbonne. L'Europe, prise en tenailles entre ses grands partenaires industrialisés et les économies émergentes à bas coût de production, qui intègrent de plus en plus les nouvelles technologies, fait face à des défis compétitifs croissants. Beaucoup d'indicateurs sont devenus alarmants, tels que:

- la faiblesse de la demande intérieure, de l'investissement et de la croissance de l'économie européenne, de l'ordre de 1 % par an en moyenne en 2001-2003;

- l'échec en ce qui concerne les objectifs en matière d'emploi, la détérioration et la précarisation de l'emploi;
- les fermetures et les délocalisations croissantes de sites européens de production;
- un exode important vers des pays tiers de chercheurs et de jeunes à l'issue de leurs études;
- dans plusieurs États membres, la persistance voire le creusement des déficits publics;
- des prélèvements fiscaux et des règlements en matière fiscale trop disparates pour les entreprises;
- le coût croissant de la protection sociale, avec un vieillissement démographique accéléré et la vulnérabilité de certaines catégories de population qui va s'aggravant;
- l'orientation de la spécialisation des produits qui ne correspond pas à l'idée que l'on peut se faire d'une économie de la connaissance.

2.10 Dans le même temps, les réformes de la stratégie de Lisbonne ont pris du retard.

2.10.1 Sur le plan européen, les 25 ont bien convenu d'achever le marché unique dans plusieurs domaines (énergie, services, marchés publics, réseaux transeuropéens, adaptation des services publics), mais ont souvent renâclé à adopter dans les délais les mesures requises.

2.10.2 Sur le plan national, les résultats sont inégaux, avec des insuffisances concernant surtout:

- la complexité structurelle des réglementations et des procédures administratives;
- l'inadéquation persistante des offres et des demandes d'emplois;
- les départs trop précoces du marché du travail, malgré les engagements pris;
- les systèmes d'enseignement;
- l'insuffisance de l'offre en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie;
- les dépenses de recherche qui, au lieu d'augmenter pour atteindre l'objectif de Lisbonne (3 % du PIB), ont en règle générale continué de baisser;
- une attention insuffisante accordée aux problèmes sociaux que suscite l'impératif d'innovation.

2.10.3 Les nouveaux États membres doivent souvent surmonter des handicaps supplémentaires dus à leurs retards de développement - cf. emploi, technologies, environnement -, bien que ces handicaps soient parfois aussi compensés par des

mesures de rénovation plus radicales que dans les 15 «anciens» États de l'UE. Parmi ces derniers, les États du Nord de l'Europe ont dans l'ensemble souvent plus progressé dans les réformes que ceux du Sud. Le même constat global peut être fait au bénéfice des États qui ont équilibré leurs dépenses publiques par rapport à ceux qui ont laissé leur déficit se creuser. Même les États membres les plus avancés connaissent des retards dans certains domaines par rapport à des pays tiers plus performants. Or, l'enjeu des réformes n'est pas seulement de faire mieux qu'avant, mais de faire mieux qu'ailleurs.

2.11 La stratégie de Lisbonne est ainsi dans un cercle vicieux: la faible croissance complique la mise en place des réformes, dont les retards entraînent encore davantage la croissance et l'emploi. Les réformes qui ont été mises en œuvre concernent principalement le côté «offre» de l'économie. Celles-ci n'ont pas donné de résultat, étant donné qu'elles ne se sont pas trouvées face à une demande suffisante.

2.12 Aux Sommets de Printemps, les États membres ont paru privilégier de nouveaux débats sur les objectifs déjà fixés à Lisbonne, quitte à surajouter de nouvelles recommandations, au lieu de faire une évaluation rigoureuse de l'état d'avancement des réformes effectivement en cours et de s'engager clairement à respecter les délais sur les actions déjà engagées. Trop souvent, ils ne présentent pas clairement à Bruxelles ce qu'ils font chez eux, ni les domaines pour lesquels ils n'ont pas réussi à atteindre les objectifs fixés à Bruxelles. Face à une multiplication d'objectifs de réformes, d'engagements et d'États participants, on constate autant de déficits de coresponsabilité, de mise en œuvre, de coordination et donc d'impact économique et sur l'emploi.

2.13 Le risque existe ainsi de se faire illusion, en n'engageant pas les réformes requises avec la détermination nécessaire, tout en croyant que la stratégie progresse. Une telle «bulle de Lisbonne» n'attendrait pas 2010 pour éclater.

2.14 L'objectif fixé à Lisbonne d'améliorer la compétitivité par des réformes bien ciblées combinées à une croissance économique durable et créatrice d'emploi et un renforcement de la solidarité sociale demeure lui-même pertinent pour une Europe qui est réellement à la croisée des chemins:

- d'une part premier exportateur mondial et premier marché intérieur du monde (en PIB), ayant fait la preuve tant avec l'euro qu'avec l'élargissement de sa capacité à mener à bien un projet dynamique,
- d'autre part à la traîne dans sa croissance économique, affaiblie par les délocalisations, bousculée et menacée par les revers qu'elle subit en raison d'une compétitivité réduite au niveau du marché mondial.

2.15 L'objectif fixé à Lisbonne est équilibré dans la mesure où il concilie de façon bien proportionnée et interactive l'enjeu économique de compétitivité avec les exigences sociales (emploi, formation, cohésion sociale, conditions de vie et de travail) et, comme l'a souligné le Sommet de Göteborg, les impératifs environnementaux.

2.16 Les méthodes de la stratégie de Lisbonne sont également pertinentes dans la mesure où elles se fondent sur:

- un calendrier pluriannuel d'ici 2010 pour achever le marché unique, avec diverses étapes;
- une évaluation annuelle conjointe lors du Sommet de Printemps;
- une méthode de coordination ouverte des États membres pour des objectifs communs, valorisant les meilleures pratiques, qui permet de compléter utilement la méthode communautaire dans des domaines qui relèvent de la compétence nationale;
- l'importance accordée au rôle central du secteur privé, aux partenariats public/privé, à l'action des pouvoirs publics pour faire participer la société civile, et enfin l'importance accordée au dialogue entre les partenaires sociaux.

2.17 La collaboration développée dans le cadre de la méthode ouverte de coordination a été jusqu'à présent une collaboration entre gouvernements. Elle a très largement manqué d'un ancrage démocratique au sein des parlements nationaux. Il convient de mettre en place dans les États membres un débat parlementaire annuel au sujet des questions liées à la stratégie de Lisbonne.

2.18 Cette indispensable participation et adhésion des acteurs de la société civile a toutefois fait largement défaut dans un grand nombre d'États membres. Ce constat dominant d'échec constitue une grande déception dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, qui explique largement les inquiétudes que celle-ci a suscitées et les insuffisances qui l'ont affectée. En témoignent ses déficits persistants de communication et de partenariat.

2.18.1 Le déficit de communication apparaît patent. Les États pas plus que les médias ne communiquent avec l'opinion sur le thème de la stratégie de Lisbonne, malgré les débats nationaux permanents sur l'emploi, la formation, la protection sociale, les délocalisations, la concurrence technologique. Quand ils sont informés de l'objectif compétitif fixé à Lisbonne, la plupart des Européens n'en comprennent ni le sens ni la portée. Beaucoup considèrent que devenir l'économie la «plus compétitive du monde» ne peut qu'être irréaliste ou signifier la fin du modèle social européen par un alignement sur les pays moins avancés en ce domaine. Ces réactions démontrent qu'il faut expliciter l'objectif, en précisant qu'il s'agit d'affronter avec

succès la compétition mondiale, en réduisant certains de nos handicaps et en compensant les autres par une meilleure utilisation de nos atouts.

2.18.2 Nombre d'Européens constatent que des mises en cause d'acquis sociaux ne sont pas accompagnées de contreparties positives claires sur l'emploi ou sur la durabilité de la protection sociale. Ils sont profondément préoccupés par:

- les délocalisations croissantes vers des pays concurrents à bas coût de production;
- les tensions accrues sur l'emploi et les conditions de travail, et la précarisation des postes;
- les difficultés de reconversion des régions et secteurs les plus touchés par le chômage;
- la fragilisation des systèmes de protection sociale (chômage, maladie, vieillesse).

2.18.3 Trop d'Européens ont également le sentiment de ne pas être associés aux réformes qui les concernent pourtant directement, et qui se traduisent généralement par ces remises en cause de protections ou d'avantages précédemment acquis. Les rapports tant de la Commission que des États membres sont d'ailleurs généralement peu informatifs sur les modalités de concertation et d'association de la société civile, comme sur les partenariats avec les divers acteurs de la société civile (rôle du secteur privé, rôle des partenaires sociaux, partenariats publics-privés, ONG, etc.) qui étaient pourtant considérés par le mandat de Lisbonne comme revêtant une importance centrale.

### 3. Améliorer la compétitivité

3.1 L'accent sur la compétitivité revient à reconnaître à la nécessité d'arriver à une compétitivité durable dans une économie ouverte et mondialisée, en améliorant notre utilisation des nouvelles technologies, en privilégiant des formes plus efficaces de formation professionnelle, en disposant de main-d'œuvre qualifiée et en améliorant la productivité. La notion de qualité (qualité des produits, des services, des réglementations, de la gouvernance, de l'emploi, des relations sociales et de l'environnement) occupe une place centrale dans la stratégie.

3.2 Le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs serait de pouvoir disposer d'un cadre international plus équitable et plus efficace en matière d'échanges commerciaux et de paiements.

3.3 Outre de nouvelles règles à mettre en place à l'échelon international, l'économie européenne a aussi besoin actuellement de simplifier ses réglementations internes aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national. Un excès de formalités administratives décourage la prise d'initiatives qui est indispensable à la compétitivité.

3.4 Le CESE – à la différence du Conseil et de la Commission – estime que seule une réorientation fondamentale de la politique économique, et en particulier de la politique macroéconomique, permettra d'éliminer les obstacles à une relance durable et porteuse de la conjoncture au sein de l'UE. L'UE doit compter sur ses propres forces afin de remettre l'économie européenne sur la route de la croissance et du plein emploi. Une politique macroéconomique équilibrée doit englober les objectifs de la stratégie de Lisbonne, notamment le plein emploi, le renforcement de la compétitivité ainsi que la prise en compte réelle de l'obligation d'un développement «durable» selon les conclusions du Sommet de Göteborg.

3.5 La politique monétaire devrait avoir pour objectif l'instauration d'un équilibre entre la stabilité des prix, la croissance économique et l'emploi. Le dosage des politiques économiques préconisé par le Conseil ne contient toutefois pas une injonction claire à l'intention de la BCE, afin que celle-ci prenne également ses responsabilités à l'égard de l'économie réelle (croissance et emploi). À cet égard, il serait opportun d'inciter la BCE à poursuivre un objectif de stabilité «au sens large», qui vise non seulement la stabilité des prix mais également la stabilité de la croissance, du plein-emploi et du système de cohésion sociale. Le Comité économique et social européen a déjà demandé à plusieurs reprises que la politique monétaire contribue à la réalisation de l'objectif de croissance et du plein-emploi (par exemple dans sa résolution du 19 septembre 2002 à la Convention européenne).

3.6 Il conviendrait d'intensifier les politiques destinées à faciliter la création et le développement d'entreprises, notamment en ce qui concerne la réduction du temps et des coûts nécessaires à la création d'entreprises, les mesures visant à améliorer l'accès au capital-risque, à augmenter le nombre des programmes de formation au métier d'entrepreneur et à renforcer la densité du réseau de services d'assistance s'adressant aux petites entreprises.

3.7 L'apprentissage tout au long de la vie devrait être à la disposition de tous les citoyens, de tous âges et dans tous les États membres, et il conviendrait d'encourager la population à en tirer parti.

3.8 Il convient de libérer le potentiel du marché unique. L'Union européenne devrait maintenant bénéficier des avantages d'un marché qui est de plus grandes dimensions que ceux des États-Unis ou de la Chine, mais:

- trop de directives n'ont pas été transposées intégralement en droit national,
- en matière de normalisation et de reconnaissance mutuelle dans le secteur de la prestation de services, les progrès réalisés sont insuffisants,

- des retards sont intervenus dans la libéralisation des marchés, et notamment des marchés du secteur public,
- des difficultés sont apparues lorsqu'il s'est agi de s'entendre sur un système européen fonctionnel dans le domaine des droits de propriété intellectuelle,
- certaines formes de différences entre les systèmes fiscaux provoquent des distorsions.

3.9 L'on devrait soumettre les aides communautaires à des conditions d'améliorations à réaliser dans les États membres où la transposition se heurte à des déficiences «structurelles».

3.10 L'on devrait faciliter les échanges commerciaux et les paiements par une coopération administrative renforcée entre la Commission et les États membres dans un certain nombre de domaines tels que les procédures douanières, les marchés publics et les services publics transnationaux.

3.11 De surcroît, les États membres accusent un retard dans les secteurs suivants:

- interconnexion et modernisation des infrastructures de transport, ce qui a eu des conséquences pour l'achèvement des projets de réseaux transeuropéens,
- accès au capital-risque pour les PME,
- déficits publics dans certains pays,
- dépenses consacrées à la recherche, lesquelles ont, d'une manière générale, diminué et non pas augmenté par rapport au PIB (1,9 % du PIB contre 2,6 % aux États-Unis), et ont stagné bien en dessous de l'objectif de 3 %,
- taux élevé de départs anticipés à la retraite, malgré les engagements de Barcelone en 2002,
- les systèmes éducatifs restent détachés des réalités économiques et des perspectives d'emploi futures.

3.12 De leur côté, les entreprises européennes accusent un retard dans les domaines suivants:

- recherche & développement: en 2002, le secteur privé a consacré à la recherche 100 milliards d'euros de plus aux États-Unis qu'en Europe. Le Conseil européen de Lisbonne a fixé l'objectif de consacrer 3 % du PIB à la R&D dont deux tiers doivent provenir du secteur privé. Aujourd'hui, il ne contribue qu'à hauteur de 56 % à cet effort;
- formation tout au long de la vie: depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne, le taux de participation des adultes dans l'éducation et la formation tout au long de la vie n'a augmenté que de 0,5 % pour s'établir à 8,5 %. Cette évolution augure d'un échec par rapport à l'objectif des 12,5 % fixé à Lisbonne pour 2010.

#### 4. Intégrer la dimension sociale

4.1 Il faut définir une stratégie explicite en vue d'encourager la compétitivité et aussi de maintenir la cohésion sociale: cela pourrait être l'occasion d'une «nouvelle donne» de la politique sociale. Ce sont les partenaires sociaux, en coopération avec la Commission et les gouvernements des États membres, qui devraient mettre au point cet encadrement. Il conviendrait de reconnaître sans réserves que la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne est un élément de première importance dans la réalisation des objectifs de prospérité, de productivité et d'inclusion sociale et qu'il faudra actualiser cette dimension sociale dans les cinq prochaines années de mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne.

4.2 Le CESE appelle avec insistance les gouvernements des États membres à faire en sorte que des progrès soient réalisés quant aux mesures nécessaires pour la mise en oeuvre de Lisbonne, dans un effort visant à stimuler le développement économique désiré. Cela est très souhaitable afin de pouvoir arriver à un New Deal pour la société européenne. Il conviendrait que cet effort soit centré sur quatre domaines qui méritent une attention particulière. Il s'agit des quatre domaines suivants:

- Une amélioration de l'emploi au plan quantitatif et au plan qualitatif, des emplois plus sûrs
- Les personnes âgées dans la vie professionnelle
- Une politique d'inclusion sociale plus active
- Les soins de santé et les rapports entre la santé et l'environnement.

4.3 Il y a lieu aussi de déployer un effort conjoint associant les partenaires sociaux, les ONG et les gouvernements en vue de mettre en place des formes de formation continue qualifiée et de financement de cette formation qui se situent à un niveau sensiblement plus élevé qu'actuellement et qui s'adressent à une proportion beaucoup plus importante des demandeurs d'emploi, en particulier dans les secteurs qui se caractérisent par des besoins de qualifications fondées sur des connaissances approfondies.

4.4 Il faut que les partenaires sociaux étudient les possibilités d'efforts conjoints qui permettraient d'améliorer l'environnement de travail et l'organisation du travail de manière à établir un lien entre l'amélioration de la productivité et l'augmentation de la valeur ajoutée par salarié. Il faut aussi atténuer certains des problèmes que pose le vieillissement de la main-d'œuvre (ainsi que la diminution du nombre de jeunes qui arrivent sur le marché du travail); il s'agit là de questions démographiques qui devront retenir l'attention des gouvernements, des entreprises et des organisations syndicales.

4.5 Étant donné que ces problèmes précis touchent des personnes qui sont désavantagées par les processus de mutations, il y aura lieu de définir des lignes directrices en vue de la mise en place de politiques plus actives d'inclusion sociale.

4.6 Les objectifs d'ensemble qui ont été assignés à la politique sociale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne restent

hautement pertinents, moyennant seulement une ou deux légères modifications. Par ailleurs, la nature et l'ampleur des défis mondiaux ont considérablement évolué au cours des quatre dernières années. L'apparition des économies en croissance rapide de la Chine et de l'Inde comportent des conséquences directes pour la stratégie de Lisbonne: de plus en plus de produits et de services de haute technologie sont lancés à des prix très intéressants. La croissance de productivité importante et soutenue que connaissent les États-Unis fait que la stratégie de Lisbonne poursuit certains objectifs qui changent très rapidement. L'augmentation de la productivité par heure de travail enregistrée en Europe dans les années 90, qui était plus élevée qu'aux États-Unis, appartient désormais au passé.

4.7 L'élargissement de l'Union européenne constitue un élément positif et stimulant. Les nouveaux États membres représentent une expansion d'une importance colossale du marché intérieur, du pouvoir d'achat et des ressources humaines qualifiées. Toutefois, les nouveaux États membres représentent aussi de nouveaux défis pour ce qui est de l'inclusion sociale. Et pour ce qui est des ressources humaines, il faudra faire avancer l'enseignement et la formation disponibles dans les domaines de la haute technologie, comme c'est aussi le cas dans les quinze États membres d'avant l'élargissement.

4.8 Le CESE a étudié l'intérêt d'une éventuelle charte du développement social durable, qui porterait sur les domaines de politique sociale évoqués plus haut et qui énoncerait les droits fondamentaux des citoyens en la matière. Le CESE propose que sur la base de ces réflexions, le programme de travail dans le domaine de la politique sociale prévoie une charte du développement social durable. Une charte devrait s'accompagner d'un programme d'action de l'UE, qui aurait pour objet de coordonner les diverses actions et d'aider les États membres à cibler les domaines prioritaires.

#### 5. Développement durable

5.1 Un bilan de la stratégie de développement durable de l'UE est en cours, et une décision relative au résultat de ce bilan est prévue pour le Conseil européen de mars 2005. La stratégie de développement durable comporte des actions à réaliser selon une méthode de soutien mutuel dans les domaines économique, social et environnemental.

5.1.1 La stratégie de Lisbonne, telle qu'elle est apparue après le Conseil européen du printemps 2002, comporte des actions parallèles dans le domaine économique et dans les domaines social et environnemental. La dimension environnementale a été ajoutée par une décision prise au Conseil européen de Göteborg.

5.2 Ce serait une erreur que de considérer comme des ambitions contradictoires la stratégie de Lisbonne et le principe sur lequel s'appuie la stratégie de développement durable. La stratégie de Lisbonne est inscrite dans une durée clairement définie, jusqu'à 2010. La stratégie de développement durable est inscrite dans une durée indéfinie, et elle porte sur des questions qui concernent différentes générations.

5.3 Compte tenu de l'intention qui est celle du Conseil européen de faire en même temps, en mars 2005, le bilan des deux stratégies, il est essentiel de reconnaître l'existence des trois aspects suivants:

- La stratégie de Lisbonne, à laquelle il ne reste que cinq ans, va devoir commencer à aborder des questions qui s'inscrivent dans une durée dépassant l'année 2010. Pour les questions et les actions de cette nature, il est nécessaire d'effectuer des évaluations en fonction des critères appliqués pour la stratégie de développement durable. Avec une démarche comme celle-ci, la stratégie de Lisbonne offre une possibilité de faire démarrer concrètement des projets que l'on peut aussi qualifier d'actions relevant de la stratégie de développement durable.
- Il est essentiel que la stratégie révisée de développement durable reconnaisse, pour ce qui est de la définition d'objectifs et d'actions à long terme, les fonctions de la stratégie de Lisbonne et prévoie une coordination des actions et des programmes concernés, chaque fois que cela est nécessaire.
- Si la stratégie de Lisbonne comporte une certaine multiplicité d'objectifs et d'actions, la stratégie de développement durable comportera, par définition, un éventail encore plus large d'objectifs et d'actions. Toutefois, ceux-ci n'apparaîtront que progressivement. Dans les deux cas, il est essentiel que le niveau national et le niveau local puissent jouer un rôle décisif. Aucune des deux stratégies ne peut fonctionner si elle est avant tout descendante. Il faudra que les deux stratégies soient ascendantes.

## 6. Partenariats

6.1 Diverses thématiques parcourent les ambitieuses propositions de mise en oeuvre plus dynamique du processus de Lisbonne. S'il est vrai qu'aucun aspect essentiel ne peut se ramener à une politique ou à un plan d'action unique, une thématique se dégage pourtant de manière particulière. Une mise en oeuvre efficace de la stratégie de Lisbonne exige à coup sûr que l'on reconnaisse à l'échelle de la communauté l'existence de l'interaction entre de nombreux individus, gouvernements, agences, organisations et les institutions européennes.

6.2 Vue sous un angle positif, une dynamique renouvelée dépend d'un «partenariat pour le changement» à plusieurs niveaux. La notion de partenariat peut servir à illustrer le fait que les objectifs de Lisbonne ne sont ni «descendants» ni éloignés des questions qui intéressent la vie quotidienne des citoyens.

6.3 Le Comité souligne que l'insuffisante association des acteurs de la société civile constitue un point faible important dans la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne, alors même que le mandat de Lisbonne avait expressément insisté sur cette exigence. Ce point faible pourrait être mortel pour la réussite de cette stratégie. Le Comité se félicite que le Conseil européen ait appelé le 24 mars 2004 à y remédier en promouvant des

partenariats pour la réforme. Pour sa part, le Comité convient d'y contribuer en proposant un plan d'action.

6.4 Le Comité a l'intention de développer, avec les Conseils économiques et sociaux des États membres et tous les partenaires socioprofessionnels qui souhaiteront s'y joindre, un réseau d'initiatives de la société civile pour réussir les réformes.

6.5 Ce réseau fonctionnera de façon interactive et décentralisée, en rapprochant les sites internet des participants de manière à:

- exposer les initiatives socioprofessionnelles, engagées ou en projet, qui contribuent aux réformes de la stratégie de Lisbonne à l'échelle européenne, nationale ou régionale;
- mettre en valeur les meilleures pratiques en ces domaines, y compris transfrontalières;
- présenter des témoignages et des analyses en ce sens d'acteurs de la société civile;
- organiser des forums de concertation et des débats autour des réformes.

6.6 Un code de conduite pour promouvoir de telles initiatives sera élaboré et mis en oeuvre par les participants du réseau.

6.7 Une conférence annuelle sera organisée avec les partenaires du réseau, en amont du Sommet de Printemps, pour faire le point sur les initiatives de la société civile.

6.8 Le Comité a l'intention de jouer un rôle de forum de dialogue au niveau européen en ce qui concerne les «partenariats pour la réforme», en tirant parti de l'expérience qu'il possède au niveau national et au niveau européen.

6.9 Ce lien avec des organes représentatifs nationaux rendrait possible un apport d'expérience bien établie, de sorte que le CESE pourrait contribuer de manière plus efficace aux bilans annuels des conseils de printemps.

## 7. Les conditions préalables à une mise en oeuvre efficace de la stratégie de Lisbonne

7.1 Tout en soulignant l'impératif de réconcilier les réformes de Lisbonne avec la société civile européenne, le Comité considère que la nécessaire révision de la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne doit se conformer à quatre exigences:

7.2 En premier lieu, la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne n'est pas reportable à demain. La compétition internationale s'accroît chaque jour davantage, créant des délocalisations d'activités qui affectent un nombre croissant de régions et de secteurs, confrontés à des économies émergentes à bas coût salarial et de production qui intègrent souvent les technologies les plus récentes et les plus innovatrices. Le redressement effectif et durable de la compétitivité du Site Europe ne saurait attendre.

7.3 Or, la stratégie de Lisbonne est un concept stratégique. Dans ce sens, elle est comparable à d'anciens concepts stratégiques qui ont fait progresser l'intégration de manière décisive. Dans ces cas, la Commission et les États membres coopéraient étroitement pour convenir d'un plan assorti d'une échéance et d'étapes bien définies. L'union douanière inscrite au traité à la fin des années soixante en est un exemple. La réussite d'«Europe 92» fut également le résultat d'un plan de ce type. L'union monétaire constitue un autre exemple de réussite. Dans les cas cités, soit la méthode communautaire a été menée avec succès, comme dans le cas de l'union douanière en le projet «Europe 92», soit la contribution positive des États membres a permis d'atteindre un objectif urgent tel que la participation à l'UEM. Le problème, c'est qu'aucune de ces deux situations ne se produit actuellement. La progression satisfaisante dépend totalement de la volonté politique.

7.4 En second lieu, la stratégie de Lisbonne ne saurait réussir sans règles internationales. Ni les employeurs ni les salariés européens n'entendent se trouver confrontés à une compétition sans freins, entraînés dans une spirale non contrôlée poussant à une baisse exacerbée des coûts, sans considération des conditions de santé, de sécurité et de progrès social, d'environnement, de développement équilibré et durable. C'est pourquoi la réussite des réformes de Lisbonne implique une pression équivalente de l'Union pour obtenir, dans le cadre de l'OMC, du FMI, de l'OMPI, de l'OIT et des autres organisations internationales un encadrement de la mondialisation à travers des règles plus efficaces et plus équitables. L'enjeu de compétitivité doit impérativement se situer dans un cadre de référence internationalement reconnu, comportant une réglementation minimale des conditions intéressant la concurrence, la sécurité, la qualité, les droits sociaux, la protection des enfants, l'environnement, la propriété intellectuelle. Il serait illusoire de prétendre mobiliser les Européens sans de telles assurances.

7.5 En troisième lieu, la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne ne doit pas aller à l'encontre du modèle social de l'UE, sous peine de tuer le patient qu'on prétendrait guérir.

7.5.1 Il est indispensable de désarmer les appréhensions sur la signification et le coût social des réformes. Il faut sensibiliser la population à l'idée que ces réformes conditionnent la durabilité du mode européen de développement dans une économie ouverte. L'objectif essentiel de la stratégie de Lisbonne ne peut être que d'assurer la viabilité du modèle social européen auquel les Européens sont attachés, tel qu'il s'exprime dans la Charte des droits fondamentaux, en le conciliant avec les exigences de compétitivité.

7.5.2 De même, la stratégie de Lisbonne doit intégrer pleinement les préoccupations environnementales. Les engagements pris en 2001 à Göteborg confirment et amplifient clairement le souci exprimé à Lisbonne de concilier la compétitivité de l'économie avec une bonne qualité de vie.

7.6 En quatrième lieu, il apparaît évident que la stratégie de Lisbonne dépend d'un resserrement des partenariats européens,

nationaux et régionaux, tant entre les États qu'avec les représentants socioprofessionnels et les partenaires sociaux. Lors des premières années de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, trop d'États ont négligé d'associer pleinement les partenaires sociaux à la définition et la mise en œuvre des réformes, et ne les ont guère consultés ni mentionnés à l'occasion des rapports annuels sur l'état d'avancement. Au cours des cinq années qui demeurent pour atteindre l'objectif fixé à Lisbonne, de tels dysfonctionnements ne peuvent plus se renouveler. L'objectif ne sera pas atteint si la société civile n'est pas informée, sensibilisée, associée, et disons le, mobilisée.

## 8. Huit propositions prioritaires du CESE en vue d'améliorer la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne

Compte tenu de l'analyse effectuée et des larges consultations qui ont eu lieu, le CESE voudrait répondre à l'invitation du Conseil européen par les propositions suivantes:

### 8.1 *Faire en sorte que les États membres s'approprient davantage la stratégie*

8.1.1 Les gouvernements des États membres devraient assumer une responsabilité clairement définie et plus active en ce qui concerne la mise en œuvre du programme de travail de la stratégie de Lisbonne. Il est essentiel que les gouvernements des États membres et les parlements nationaux «s'approprient» cette stratégie. Il conviendrait que les États membres proposent des plans clairs assortis de calendriers pour les actions qu'ils proposent dans le but d'atteindre les objectifs de Lisbonne sur lesquels un accord a été conclu lors des Sommets ultérieurs.

8.1.2 Il faut que la stratégie de Lisbonne soit reconnue pour ce qu'elle est: un programme très ambitieux de construction d'une société européenne de prospérité, de bien-être, de compétitivité, d'inclusion sociale et de forte sensibilisation à la dimension environnementale. C'est sur cette base qu'il est essentiel de communiquer plus activement avec les partenaires sociaux et la société civile organisée. La stratégie de Lisbonne a trop souvent été réduite à un programme purement économique.

8.1.3 Il faut donner plus de «mordant» à la méthode de coordination ouverte: l'analyse comparative annuelle doit être plus approfondie et s'il existe des obstacles, structurels ou autres, à la réalisation des objectifs définis d'un commun accord, les États membres devront le démontrer plus clairement.

### 8.2 *Renforcer la croissance et la cohésion*

8.2.1 Il faut faire évoluer le pacte de stabilité et de croissance pour qu'il devienne un instrument de croissance et d'amélioration de la productivité, et un instrument qui précise les objectifs de stabilité pour la durée de cycles économiques entiers, et non pas pour des périodes annuelles. Pour soutenir la demande, il faut un dosage de politiques macro-économiques qui soit exempt de toute tension.

8.2.2 La BCE devrait prendre en considération les incidences économiques plus larges de ses décisions et, sous réserve des contraintes de contrôle de l'inflation, elle devrait agir dans un sens favorable aux objectifs de Lisbonne.

8.2.3 En matière de coordination des politiques économiques entre les États membres (et à l'intérieur des États membres), les gouvernements devraient fixer des objectifs de résultats et assurer un suivi des principaux indicateurs pour faire la démonstration des résultats obtenus.

8.2.4 Il faut concevoir les politiques de cohésion de manière à renforcer activement les améliorations de la compétitivité, lesquelles contribueront à leur tour à réduire l'ampleur des différences de revenus d'un bout à l'autre de la communauté. L'un des éléments des politiques de cohésion devrait être l'adoption d'un code des pratiques acceptables dans le domaine des aides d'État.

### 8.3 *Mettre en œuvre plus efficacement le marché intérieur*

8.3.1 Il faut accorder une attention particulière au programme de mise en œuvre du marché intérieur, maintenant élargi à 25 États membres. La Commission européenne devrait faire figurer un rapport détaillé sur les questions de mise en œuvre non encore résolues dans les évaluations annuelles de la stratégie de Lisbonne.

8.3.2 Plusieurs mesures manquantes en faveur du marché unique ont été reportées depuis trop longtemps, et il y a lieu de les adopter immédiatement: le règlement éliminant les doubles impositions au sein du marché unique; la mise à disposition immédiate d'un brevet communautaire simple, efficace et peu coûteux; la remise à l'ordre du jour de l'achèvement d'un véritable marché intérieur des services sur une base équilibrée.

### 8.4 *Promouvoir l'innovation et la qualité*

8.4.1 Il conviendrait que la BEI et le FEI intensifient leurs activités dans l'identification de projets et de programmes d'investissements innovants promus tant par le secteur public que par le secteur privé, dans la définition de priorités quant à ceux-ci, et dans leur structuration, en coopération avec la Commission et avec les États membres. Il conviendrait que le FEI continue, par la mise en œuvre de capital-risque, par les mandats qui lui permettent d'agir en faveur des PME, par une plus large promotion des opportunités d'obtenir un financement BEI, à apporter une réponse à la nécessité de voir se développer des PME à forte croissance et innovantes.

8.4.2 La notion de qualité (qualité des produits, des services, de la réglementation, de la gouvernance, de l'emploi, des relations sociales et de l'environnement) est essentielle à la mise en œuvre de la stratégie et devrait être un élément à part entière des évaluations annuelles des progrès réalisés au niveau national et au niveau communautaire.

### 8.5 *Réorganiser la politique sociale*

8.5.1 Il faut reconnaître à la politique sociale son caractère de condition préalable à la compétitivité et la productivité, et

vice versa. Il faut mettre au point un programme rénové de politique sociale pour l'Union européenne élargie. Cela devrait prendre la forme d'une charte du développement social durable qui s'appliquerait aux principaux domaines de la politique sociale et des droits fondamentaux des citoyens.

8.5.2 Quatre domaines de politique sociale présentent une importance particulièrement essentielle au regard de la promotion de la compétitivité: les politiques de l'emploi, les personnes âgées dans la vie active, des politiques d'inclusion sociale plus actives et les soins de santé, y compris le rapport entre la santé, la protection sociale et l'environnement. De nouvelles initiatives sont nécessaires dans ces domaines, initiatives devant se conjuguer avec une concertation étroite entre l'Union européenne, les gouvernements nationaux et les partenaires sociaux.

8.5.3 La construction d'une société à forte intensité de connaissance exige que l'on consacre des quantités importantes de ressources aussi bien à l'enseignement et à la formation élémentaires qu'à l'enseignement et à la formation continues. Bien qu'il se développe dans tous les États membres, l'apprentissage tout au long de la vie nécessite des efforts renouvelés, notamment en ce qui concerne les niveaux avancés d'apprentissage tout au long de la vie. Il conviendrait que la Commission européenne, en concertation avec les partenaires sociaux, étudie les possibilités d'élaboration d'une charte de l'apprentissage tout au long de la vie, qui s'appliquerait à l'Europe entière et qui porterait aussi sur des choix financiers de substitution.

8.5.4 L'UE doit adopter une politique commune d'immigration plus active, comme il ressort des Conseils européens de Tampere et Thessalonique. Pour des raisons démographiques, économiques et sociales, l'immigration va rester une question essentielle dans l'UE au cours des prochaines années. Selon la Stratégie de Lisbonne, l'UE doit disposer d'une législation transparente pour l'accueil des immigrants légaux, d'une bonne coordination entre la politique d'immigration et la stratégie pour l'emploi, ainsi que de nouvelles politiques d'intégration et de lutte contre la discrimination.

### 8.6 *Promouvoir le partenariat public-privé pour la recherche*

8.6.1 La recherche, aussi bien fondamentale qu'appliquée, est l'un des principaux piliers de la société à forte intensité de connaissance. Les entreprises de l'UE, loin d'atteindre les objectifs d'augmentation des dépenses consacrées à la recherche, prennent de plus en plus de retard, et il en est de même des gouvernements. Il est possible de dégager davantage de ressources par un partenariat entre secteur privé et secteur public pour la recherche. L'Europe doit disposer de politiques actives pour attirer les chercheurs étrangers et pour encourager le retour des chercheurs européens qui exercent leur activité en dehors de l'UE.

8.6.2 La Commission européenne devrait présenter un plan destiné à renforcer les investissements de recherche, à améliorer la coordination entre les programmes communautaires et les programmes nationaux et à permettre la création d'un conseil européen de la recherche.

8.6.3 Le passage de la connaissance entre la recherche et les applications industrielles est inefficace et lent dans l'Union européenne, par comparaison avec les États-Unis. La Commission européenne devrait présenter un plan concret de mesures destinées à promouvoir le passage de la connaissance aux applications industrielles.

8.6.4 Les petites et moyennes entreprises ont tout particulièrement besoin de pouvoir accéder à la recherche et à des aides leur permettant de mettre en place des solutions techniques perfectionnées. La BEI devrait, conjointement avec la Commission européenne, mobiliser des ressources en vue de promouvoir davantage ce transfert de la connaissance.

#### 8.7 Protéger plus activement l'environnement

8.7.1 La stratégie de Lisbonne repose aussi sur un troisième pilier, qui est la dimension environnementale. Il faut promouvoir plus activement la mise au point de technologies écologiques. Il conviendrait de développer les efforts conjoints du secteur public et du secteur privé dans les secteurs de la fourniture d'énergie et des transports. Dans une perspective à plus long terme, il est possible de faire produire par le secteur environnemental d'importants effets de synergie.

8.7.2 Le développement durable fait nécessairement partie intégrante de la stratégie de Lisbonne pour les cinq prochaines années, mais avec des perspectives qui, à terme, dépassent largement la stratégie de Lisbonne. La stratégie révisée de développement durable devrait comporter des mesures concrètes qui soient compatibles avec la deuxième moitié de la stratégie de Lisbonne.

#### 8.8 Obtenir l'adhésion des citoyens

8.8.1 Il faut rendre la stratégie de Lisbonne aux citoyens européens ! La société civile organisée et les partenaires sociaux doivent jouer un rôle plus clair et de plus grande ampleur dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Le CESE soutient sans réserve les positions prises dans ce contexte par le Conseil européen.

8.8.2 Si l'on veut que les objectifs de Lisbonne puissent devenir réalisables dans une perspective réaliste, l'Union européenne doit proposer une démarche cohérente, dynamique et progressiste, à la fois au plan des objectifs de l'Union et au plan de la dynamique institutionnelle. Dans la mesure où il est peut-

être la représentation la plus importante de ces objectifs, il faut que le nouveau traité constitutionnel soit expliqué de manière persuasive, adopté par les États membres et soutenu par les citoyens de l'Europe.

8.8.3 Le CESE préconise ainsi de rattacher une «nouvelle version» de Lisbonne à la méthode suivie pour «Europe 92». Si l'on se base sur la pratique existante, cela signifie que les rapports sur les orientations de politique économique, le marché intérieur, l'emploi et la stratégie de Lisbonne seront synthétisés au sein d'un plan stratégique unique comportant des échéances précises et que ce plan établira clairement en vertu de quel processus décisionnel quelle action est attendue de la part de qui (Commission, Conseil, États membres) et à quel moment.

8.8.4 Au niveau national, les conseils économiques et sociaux peuvent jouer un rôle très important, conjointement avec les partenaires sociaux et diverses organisations de la société civile. Il est possible de donner à ces conseils, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, un rôle très particulier.

8.8.5 Au niveau communautaire, le CESE est prêt à s'engager activement dans le soutien à la mise en œuvre et au suivi de la stratégie de Lisbonne, en étroite collaboration avec les partenaires sociaux et la société civile organisée au niveau européen.

8.8.6 Il faut informer les citoyens de l'Europe sur la stratégie de Lisbonne ! Il faut mettre l'accent sur les objectifs ultimes de la stratégie, qui sont de construire une Europe de prospérité et de bien-être, hautement compétitive et consciente des problèmes d'environnement. La mise en œuvre de la stratégie ne réussira jamais sans la participation active des citoyens. Le CESE a l'intention de contribuer activement à cet effort d'information.

8.8.7 La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne exige une clarté et une cohérence des politiques aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national. Les trois piliers de stratégie offrent des chances uniques de produire des effets de synergie, à la fois en termes économiques, sociaux et environnementaux. Il faut réactiver le processus de la stratégie de Lisbonne – et il faut que les trois piliers supportent des politiques conjointes qui s'expriment en termes cohérents.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

*La Présidente  
du Comité économique et social européen*

Anne-Marie SIGMUND

## Avis du Comité économique et social européen sur «l'enjeu compétitif des entreprises européennes»

(2005/C 120/17)

En date du 20 février 2004, M. PRODI, Président de la Commission européenne, a sollicité au nom de la Commission, un avis exploratoire du Comité économique et social européen sur «l'enjeu compétitif des entreprises européennes».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 20 septembre 2004 (rapporteur: M. VEVER — corapporteuse: Mme FLORIO).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 105 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions.

### 1. Résumé

1.1 L'Europe est confrontée à des défis accrus de compétitivité, prise en tenailles entre ses grands partenaires industrialisés et les économies émergentes à bas coût de production. Cette situation va de pair avec un déficit comparatif de croissance, et un important retard d'investissement dans la formation, la recherche et les nouvelles technologies, tandis que les délocalisations d'entreprises européennes s'amplifient face à la concurrence internationale.

1.2 L'Europe, à travers même son modèle de société valorisant les relations sociales, ne manque toutefois pas d'atouts compétitifs pour ses entreprises:

— son commerce international témoigne de son implication forte dans la globalisation;

— son marché intérieur élargi est, aujourd'hui, le premier du monde;

— son union monétaire, même encore restreinte, constitue un progrès qui n'a pas d'équivalent ailleurs;

— son programme de Lisbonne en cours comporte des réformes économiques, sociales et environnementales qui visent notamment à rénover durablement sa compétitivité.

1.3 Alors que certains de ces atouts demeurent encore davantage des processus en cours que des acquis irréversibles, l'Europe connaît aussi des handicaps qui pénalisent ses entreprises et qui contribuent à ses contre-performances actuelles de croissance et d'emploi. Ainsi:

— l'environnement légal et administratif en Europe n'appuie pas assez l'esprit d'entreprise;

— trop d'entraves persistent au sein du marché unique, toujours inachevé;

— l'affirmation d'une véritable union économique se fait attendre, malgré l'union monétaire;

— les retards s'additionnent aussi dans la mise en œuvre de la stratégie compétitive de Lisbonne.

1.4 Pour redresser la compétitivité des entreprises en Europe, le Comité souligne quatre exigences, qui lui paraissent indissociables les unes des autres:

1.4.1 La première priorité est de ranimer la confiance des acteurs économiques, avec:

— une vision plus claire du projet européen dans son environnement global;

— une simplification de la réglementation, sur les plans européen et nationaux, ouvrant davantage d'espaces d'autorégulation et de corégulation socioprofessionnelle;

— des mesures facilitant la création et le développement des entreprises — cf. capital à risque, formation des entrepreneurs, services d'appui aux PME;

— plus d'appui aux initiatives européennes innovantes des entreprises et à une participation active des autres acteurs socioprofessionnels;

— davantage de programmes de formation, de qualification et de reconversion professionnelle des travailleurs, notamment pour les plus âgés.

1.4.2 Une autre priorité est d'assurer l'achèvement des dispositions essentielles du marché unique, qui ne devrait plus être reporté au-delà de l'échéance compétitive de 2010 fixée à Lisbonne — sans méconnaître pour autant les nécessités ultérieures de son entretien permanent. Ceci suppose:

— une rigueur accrue de transposition, avec des gouvernements mieux responsabilisés en ce domaine. Les aides de l'UE aux États défaillants pouvant si nécessaire être recentrées sur la résorption de leurs retards de transposition;

- des décisions, attendues depuis trop longtemps par les entreprises, pour supprimer les doubles impositions, simplifier le régime européen de la TVA, créer un statut de société européenne simplifiée ouvert aux PME, débloquer le brevet communautaire;
- un fonctionnement plus sûr et plus fluide des échanges à travers une coopération administrative renforcée, des inspections communautaires du marché unique, des douanes unifiées aux frontières externes, une meilleure efficacité et coopération mutuelle des services publics, qui pourrait également justifier d'envisager en certains cas la perspective du développement de services d'intérêt général à l'échelle européenne.

1.4.3 La compétitivité des entreprises européennes implique aussi de développer, à travers une approche également synchronisée sur l'échéance compétitive de 2010, une union économique dynamique autour de l'euro, apte à stimuler la croissance et l'emploi, s'appuyant sur une politique monétaire adéquate, avec:

- l'extension, progressive mais sans retard non justifié, de l'union monétaire aux nouveaux États membres;
- l'exigence d'un avis communautaire préalable et non a posteriori sur les projets de loi de finances des États;
- un processus de rapprochement des fiscalités dans des conditions compatibles avec une économie ouverte aux échanges, autant attractive pour les investissements que soucieuse de sa cohésion sociale, si nécessaire à travers des coopérations renforcées;
- des mesures appuyant directement l'activité et la croissance économique en Europe: développement de partenariats public/privé pour financer de nouvelles infrastructures transeuropéennes à l'échelle de l'Union élargie, affirmation d'une approche industrielle européenne contribuant à réaliser des investissements dans les nouvelles technologies, la recherche et la formation, et à orienter aussi la politique de concurrence et la politique commerciale, mobilisation des moyens technologiques européens dans de grands projets d'intérêt stratégique commun, y compris sur le plan de la sécurité;
- un budget communautaire renforcé et redéployé, correspondant aux priorités de cette politique économique commune.

1.4.4 La mise en œuvre des réformes structurelles de la stratégie de Lisbonne nécessite enfin plus de détermination et de cohérence:

- en évaluant plus clairement l'état comparatif réel des réformes économiques et des investissements (ouverture des marchés, accès aux financements, renforcement de la recherche), sociales (formation, marché du travail, protection sociale, investissement des entreprises dans le capital humain), administratives (réduction des déficits publics, simplification de la réglementation) et environnementales;
- en assurant une meilleure coordination de ces réformes en fonction notamment de l'objectif programmé de compétitivité, avec une implication resserrée des institutions communautaires et une simplification des processus de coordination;
- en valorisant mieux le rôle des partenaires sociaux dans la conception, la mise en œuvre et l'encadrement des réformes, ainsi que dans l'attractivité aux investissements.

1.5 En conclusion, le Comité constate que les carences de compétitivité des entreprises européennes représentent aujourd'hui le prix fort à payer pour une Europe insuffisamment entreprenante, lente à prendre ses décisions et à s'adapter aux changements internationaux, toujours inachevée en de nombreux domaines, en retard dans ses réformes, exploitant de façon très insuffisante, souvent velléitaire, parfois incohérente, et donc contre-productive, ses propres atouts. Pour y remédier, une action déterminée est requise. Elle nécessitera pour réussir de s'inscrire dans une approche plus déterminée de croissance, dynamisant les facteurs économiques tant de l'offre que de demande, au sein d'un marché unique européen plus fluide et plus performant. Le Comité appuie tout particulièrement l'invitation du dernier Sommet de Printemps à promouvoir de nouveaux partenariats pour la réforme, tant sur le plan national qu'europpéen, associant plus étroitement les partenaires sociaux. Le Comité souligne la nécessité de garder fermement le cap sur l'échéance 2010, qui doit englober tant la mise en œuvre des réformes de Lisbonne que l'achèvement du marché unique et la réalisation d'une véritable union économique, compétitive, tirant toutes les conséquences de l'union monétaire, tout en intégrant pleinement les exigences du développement durable.

## 2. Introduction

2.1 Cet avis est élaboré sur saisine exploratoire du Président de la Commission européenne Romano PRODI, qui a demandé le 20 février 2004 au Comité économique et social européen de lui présenter son analyse et ses recommandations sur les problèmes de compétitivité des entreprises européennes. Il s'agit notamment d'identifier les difficultés les plus importantes pour les entreprises, les obstacles créés par le milieu dans lequel elles travaillent, ainsi que les propositions alternatives pour y remédier, dans le contexte de notre modèle de société.

2.2 Nombre d'analyses récentes, à l'instar du rapport Sapir de juillet 2003, soulignent un défi compétitif croissant pour l'Europe, prise en tenailles entre ses grands partenaires industrialisés — cf. États-Unis, Japon — et les économies émergentes à bas coût de production — cf. Chine, Inde — qui intègrent de plus en plus les nouvelles technologies — et investissent dans la formation, l'éducation et les infrastructures. Les données disponibles (concernant par exemple les exportations, la balance des opérations courantes ou l'évolution des bénéfices des entreprises ...) indiquent que l'économie européenne et la grande majorité des entreprises européennes sont largement compétitives. Cependant, beaucoup d'indicateurs sont alarmants: faible croissance, niveau insatisfaisant tant des investissements que de la demande détérioration quantitative, et parfois qualitative (précarisation), de l'emploi, fermetures des sites européens de production, exodes des chercheurs, creusement des déficits publics, coût croissant de la protection sociale, avec un vieillissement démographique accéléré, posant des problèmes accrus de financement.

2.3 Pour pallier les coûts élevés en Europe (travail, fiscalité, réglementation), de nombreuses entreprises ont opté pour l'automatisation (production, gestion) et pour des délocalisations plus ou moins partielles et importantes vers des pays tiers moins coûteux et moins réglementés, notamment les économies émergentes.

2.4 Il serait certainement illusoire de prétendre contrer ces stratégies par des mesures autoritaires. L'économie européenne est immergée dans une économie de plus en plus mondialisée, dont elle est indissociable. Ce processus est irréversible, et contribue lui-même tant au développement des divers pays qui y participent qu'à la stabilité internationale, dans la mesure où il est suffisamment encadré pour générer un véritable progrès économique et social.

2.5 Compte tenu de ces conditions générales, les exigences suivantes se font jour:

2.5.1 Il est plus que jamais nécessaire d'encadrer la globalisation par des règles internationales plus efficaces et plus équitables. L'enjeu de compétitivité ne saurait d'aucune façon s'apparenter à une spirale non contrôlée poussant à une baisse exacerbée des coûts, sans considération des conditions de santé, de sécurité et de progrès social, de développement équilibré et durable, de protection de l'environnement. L'enjeu de compétitivité doit au contraire se situer dans un cadre de référence internationalement reconnu, comportant un encadrement minimal des conditions intéressant la concurrence, la sécurité, la qualité, les droits sociaux, l'environnement. Ceci implique une intervention active des organes internationaux de régulation et de développement — cf. Organisation Mondiale du Commerce, Fonds Monétaire International, Banque Mondiale, Organisation Internationale du Travail — aujourd'hui encore

insuffisamment efficaces, trop cloisonnés entre eux, et pour certains peu transparents et peu participatifs dans leur mode de fonctionnement. À cette fin, le Comité a revendiqué, puis appuyé l'agenda OMC de Doha, tout en étant aujourd'hui très préoccupé des difficultés de progression de ses négociations.

2.5.2 Il devient également urgent de renforcer la compétitivité du site Europe face à la concurrence, dans des conditions assurant son développement économique et social, sa cohésion, ses emplois, son environnement: ceci implique, dans le cadre du modèle européen de relations sociales, de mieux tirer parti des atouts des entreprises en Europe, et de remédier à leurs handicaps, ou de les compenser par une meilleure qualité et une productivité plus élevée lorsqu'ils apparaissent structurellement irrémédiables (tels les différentiels de coût de main-d'œuvre entre l'Europe et les pays en voie de développement).

2.5.3 Il n'est ni réaliste, ni souhaitable, que l'Union européenne se lance dans une concurrence sur les prix et les coûts avec des économies nettement moins développées, quand l'Europe ne peut pas compenser le différentiel par une productivité plus élevée. L'économie européenne n'a par conséquent d'autre choix que de progresser constamment et de relever le défi de sa compétitivité en renforçant surtout sa productivité, sur les plans quantitatif et qualitatif, ainsi que sa capacité d'innovation notamment technologique. Ceci implique un accroissement proportionnel des investissements humains, technologiques, industriels et financiers.

### 3. Les atouts compétitifs des entreprises européennes

#### 3.1 L'implication forte dans la globalisation

3.1.1 L'Europe est aujourd'hui un partenaire commercial central dans le monde, premier importateur et premier exportateur mondial. Ses entreprises préservent leur compétitivité à l'exportation et face à la concurrence internationale en réalisant des gains de productivité pour optimiser leurs coûts, y compris salariaux, en assurant la qualité de leurs produits et services, en innovant pour mieux s'adapter aux marchés. Elles parviennent ainsi à être présentes dans la plupart des secteurs d'activité économique, et notamment:

- l'agroalimentaire, où elles se situent au premier rang des échanges commerciaux;
- les principales industries — cf. automobile, aérospatiale, chimie, construction, travaux publics, télécommunications, etc. — où les entreprises européennes sont également parmi les plus performantes;
- les activités de production et de distribution d'énergie — pétrole, nucléaire, gaz, énergies alternatives — et de technologies environnementales;

— les services, où les entreprises européennes sont souvent au premier rang mondial — commerce, finances, assurances, transports, ingénierie, logiciels informatiques, tourisme, santé, etc.

3.1.2 Les entreprises européennes investissent également beaucoup dans le monde, contribuant à la croissance de nombreuses régions du monde, et notamment les économies émergentes d'Asie. Si celles-ci peuvent se trouver dans divers secteurs en concurrence avec l'Europe, elles sont aussi des partenaires industriels et commerciaux indispensables à l'économie européenne et à ses entreprises, tant comme fournisseurs que comme associés, distributeurs, sous-traitants et clients.

3.1.3 Les entreprises européennes, en raison même du rôle très important qu'elles jouent dans les pays en voie de développement, devraient montrer l'exemple pour le développement des normes sociales dans ces pays, notamment dans la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux définis par l'OIT. Le Comité va continuer à s'engager et participer à des initiatives pour activer cette nécessaire prise en compte de la dimension sociale dans les échanges internationaux.

3.1.4 Le commerce et les investissements internationaux des entreprises européennes sont appuyés par l'Union européenne, qui s'est organisée pour défendre d'une seule voix, à travers la Commission européenne, leurs intérêts lors des négociations internationales, notamment dans le cadre de l'OMC.

### 3.2 Le grand marché continental

3.2.1 Le marché unique est le premier atout des entreprises européennes, construit sur des règles communes, avec un principe général de reconnaissance mutuelle, complété par nombreuses harmonisations au travers de quelques 1 500 directives, 300 règlements et près de 20 000 normes communes. La grande majorité de la législation des activités d'entreprises y trouve sa source. La mise en évidence de ses avantages économiques et d'emploi, déjà soulignée par le rapport CECCHINI de la fin des années 80, demeure d'actualité — même si les projections de ce rapport n'ont pu être pleinement confirmées lors de l'échéance de 1992, en raison tant d'une conjoncture économique perturbée que de l'inachèvement du programme communautaire.

3.2.2 Ce marché intérieur européen est aujourd'hui le premier du monde, avec 25 États membres, l'association étroite d'autres pays européens, dont la Suisse et la Norvège, et la perspective d'élargissements additionnels. Plus d'un demi-milliard d'Européens sont ainsi réunis dans un même grand

marché intérieur, pesant davantage que le marché américain ou le marché chinois. Ce constat très valorisant devrait être davantage souligné auprès des Européens.

3.2.3 Tout en contribuant à la cohésion de l'Europe, ces libertés ont permis aux entreprises de développer leurs échanges et aussi leurs coopérations, restructurations et fusions, donnant une dimension internationale à nombre d'entre-elles. Les PME ont aussi bénéficié des sous-traitances européennes, comme de la suppression des formalités intracommunautaires. Des infrastructures se sont développées avec les réseaux trans-européens de transports, d'énergie et de télécommunications. De grands programmes industriels (cf. Airbus, Agence spatiale) ont stimulé la recherche et l'innovation d'entreprises de toutes dimensions. Outre l'emploi, le grand marché a appuyé la mobilité des actifs, des chercheurs, des étudiants — plus d'un million ont bénéficié du programme Erasmus.

3.2.4 On mentionnera aussi l'ouverture effectuée ou en cours des monopoles publics préexistants au marché unique, suite à plusieurs directives concernant les transports, l'énergie, la poste, etc. Ce faisant, la Commission veille aussi de façon pertinente à ne pas mettre en cause le concept de services d'intérêt général, qui participe de façon structurelle au mode de développement économique et social européen, au-delà même des nécessaires ouvertures liées aux impératifs du marché unique.

### 3.3 L'union monétaire

3.3.1 Le passage à l'euro a été l'étape la plus marquante du marché unique, et un progrès majeur pour la compétitivité des entreprises européennes. En créant une seule monnaie déjà pour douze États membres, réunissant 300 millions d'Européens, l'euro a éliminé tout risque de change dans la zone euro, neutralisé les coûts de transaction dans les échanges, et assuré une transparence permanente des données économiques. C'est aussi une monnaie de dimension internationale. Et si sa surévaluation actuelle par rapport au dollar pénalise les exportations — tout en facilitant les importations, notamment de pétrole et de matières premières, le rapport de change qui était inverse il y a peu d'années continuera d'évoluer à nouveau à l'avenir.

3.3.2 Cette union monétaire, qui n'a aujourd'hui pas d'équivalent dans le monde, a aussi démontré la capacité de l'Europe de mener à bien un grand projet innovant et mobilisateur, ayant un impact majeur pour ses citoyens et pour ses entreprises. Elle a considérablement renforcé la visibilité externe de l'Europe, et conforté sa position de négociation internationale au bénéfice de ses entreprises.

3.3.3 Le pacte de croissance et de stabilité accompagnant l'euro vise un minimum de convergence économique avec des règles limitant les déficits publics et l'inflation. Il assure une meilleure prévisibilité pour les entreprises dans un cadre stable, favorable à leur compétitivité. Il constitue aussi la première marche vers une union économique réellement intégrée. Il est en effet clair qu'on ne pourra escompter une union monétaire durable sans progrès complémentaires, qui intéressent notamment la compétitivité des entreprises, et constituent un important volet de la stratégie de Lisbonne.

#### 3.4 L'ambition réformatrice de Lisbonne

3.4.1 Le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 a décidé d'engager, tant sur le plan national qu'euro-péen, un vaste programme de réformes économiques, sociales et administratives pour faire de l'Europe, d'ici 2010, l'économie fondée sur la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive au monde, capable d'assurer une croissance économique durable, l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, et une meilleure cohésion sociale. Cette stratégie donne à l'économie européenne sa feuille de route pour unir ses forces face à la globalisation, dans un site Europe plus compétitif.

3.4.2 Les réformes sont pertinentes, s'attachant aux principaux enjeux de compétitivité des entreprises européennes. Elles visent ainsi:

- un accès plus facile aux financements, y compris au capital à risque, notamment pour les PME et les entreprises innovatrices;
- une réduction de la pression fiscale pesant sur le travail, notamment sur le travail peu qualifié et faiblement rémunéré pour rendre son coût moins dissuasif;
- la réduction des déficits publics, qui est liée à la stabilité des prix et la modération fiscale;
- la stimulation du processus d'innovation, dont dépend la capacité technologique des entreprises européennes;
- l'adaptation de l'éducation et de la formation, notamment pour mieux répondre aux nouvelles données économiques, professionnelles et technologiques;
- la modernisation du marché du travail, facilitant un meilleur ajustement des offres et des demandes d'emploi, un meilleur taux d'emploi, une amélioration de la qualité et des conditions du travail tout en assurant une utilisation plus

intensive des équipements, au bénéfice d'une plus forte productivité;

- l'efficacité et la durabilité de la protection sociale, face aux problèmes posés par l'accroissement des dépenses, notamment avec le vieillissement démographique;
- la simplification de la réglementation, tant sur le plan national qu'euro-péen;
- et, suite au Sommet de Göteborg de juin 2001, une meilleure intégration de la protection de l'environnement et des exigences du développement durable.

3.4.3 Les méthodes de la stratégie de Lisbonne sont également pertinentes, avec:

- un nouveau calendrier pour achever le marché unique, avec des étapes intermédiaires;
- une évaluation annuelle lors d'un Sommet européen de printemps;
- une «méthode de coordination ouverte» sur des objectifs communs, valorisant les bonnes pratiques;
- un rôle central au secteur privé et au partenariat des pouvoirs publics avec la société civile;
- un accent mis sur le dialogue entre partenaires sociaux

3.4.4 Cette stratégie de Lisbonne a déjà permis de premiers résultats positifs:

- une prise de conscience de l'exigence des réformes, au-delà des clivages traditionnels;
- une diffusion accélérée des technologies de l'information et des processus d'innovation;
- davantage d'appuis aux créations d'entreprises et au financement des PME;
- un meilleur souci de durabilité du développement, avec des mesures pour améliorer l'efficacité des services publics tout en réduisant les déficits publics, consolider la protection sociale tout rééquilibrant ses comptes, instaurer des dispositions législatives et introduire des technologies énergétiques et industrielles protégeant mieux l'environnement;
- l'implication des partenaires sociaux dans les réformes sociales;
- des mesures de simplification législative et administrative, même de portée limitée.

3.4.5 L'ambition compétitive de la stratégie de Lisbonne ne serait pas réaliste sans rénovation du cadre institutionnel de l'Union. Telle a été la mission de la Convention européenne, dont la composition innovatrice a associé aux représentants des États et des institutions de l'Union ceux des pays candidats, des parlements nationaux, et d'observateurs de la société civile. La Convention a proposé une refonte des traités permettant un cadre institutionnel modernisé, simplifié, mieux adapté à l'élargissement à grande échelle, plus lisible et plus attractif pour l'opinion publique. Il s'agit également d'acter dans le traité les mérites propres du modèle européen de société, où la recherche de la compétitivité va de pair avec la valorisation de l'emploi et du progrès social. Parmi les objectifs de l'Union, le nouveau Traité adopté par les 25 en juin 2004, cite ainsi une économie sociale de marché hautement compétitive, visant le plein emploi et le progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Le Comité appuie cette exigence d'une cohérence globale, intégrant la compétitivité avec d'autres objectifs de progrès social et qualitatif, tout en constatant qu'elle est encore loin d'être assurée aujourd'hui, en raison de plusieurs handicaps qui continuent d'affecter la compétitivité européenne.

#### 4. Les handicaps compétitifs des entreprises européennes

##### 4.1 *L'appui insuffisant à l'esprit d'entreprise*

4.1.1 Alors que certains des atouts compétitifs de l'Europe demeurent davantage des processus en cours que des acquis irréversibles, des handicaps pénalisent la compétitivité des entreprises européennes et contribuent à ses contre-performances actuelles de croissance et d'emploi.

4.1.2 Les débats récents sur l'esprit d'entreprise, suite au Livre vert présenté par la Commission, ont confirmé que les entreprises de toutes tailles se déclarent confrontées dans la plupart des pays européens à des problèmes quotidiens en raison de:

- la complexité excessive des réglementations, tant sur les plans national qu'europpéen;
- le poids généralement élevé des charges fiscales et sociales;
- la difficulté fréquente de trouver des financements;
- l'insuffisance d'appui aux preneurs de risques — y compris le manque fréquent d'une seconde chance quand un premier projet entrepreneurial n'a pas pu réussir;
- des déficits d'adéquation entre offres d'emploi des entreprises et qualifications professionnelles.

4.1.3 On soulignera aussi le taux d'emploi comparativement faible en Europe, notamment par rapport aux États-Unis. Cette situation a des effets négatifs sur la compétitivité européenne, sur son niveau globalement élevé de pression fiscale, ainsi que sur l'équilibre des régimes de protection sociale.

4.1.4 Le sentiment prévaut enfin chez beaucoup d'entrepreneurs que l'Union tend davantage à additionner les rapports d'analyse sur les retards européens de compétitivité plutôt qu'à engager des actions vraiment opérationnelles débouchant sur des résultats vérifiables — comme nos principaux concurrents, des États-Unis à la Chine, ont su par contre le faire.

4.1.5 Le Comité constate que les partenaires sociaux sont eux-mêmes bien placés pour engager de telles actions opérationnelles appuyant la compétitivité et l'esprit d'entreprise. De nombreux exemples confirment qu'ils jouent souvent un rôle très important en ce sens. Ce rôle moteur des partenaires sociaux aurait mérité d'être souligné dans le Livre vert de la Commission.

4.1.6 Le Comité souligne aussi que les entités fonctionnant à l'intérieur de ce qu'on appelle l'économie sociale sont souvent confrontées aux mêmes obstacles que ceux mentionnés précédemment, concernant tant la fiscalité que d'autres aspects, tels les marchés publics et les règles de concurrence. Le Comité estime que des solutions spécifiques à ces problèmes contribueraient de façon significative à l'amélioration de l'économie et de l'emploi en Europe.

##### 4.2 *Le maquis persistant des entraves*

4.2.1 Malgré les progrès accomplis, le marché unique a insuffisamment progressé dans plusieurs domaines. C'est notamment le cas des services, qui représentent 70 % de l'activité économique, mais où les harmonisations comme les reconnaissances mutuelles restent très en deçà des besoins. De nombreux retards d'ouverture persistent aussi dans le secteur public:

- entraves concernant des secteurs où, dans certains pays, des monopoles ont continué de persister, comme les transports, l'énergie, la poste, et, aujourd'hui à un moindre degré, les télécommunications;
- cloisonnement des marchés publics (à peine 10 % d'entre eux sont conclus avec des entreprises non nationales);
- cloisonnements administratifs, alors que la gestion du marché unique nécessite une coopération accrue en de multiples domaines (cf. fiscalité, douanes, police, justice, concurrence, répression des fraudes, environnement, etc.).

4.2.2 Au-delà des ouvertures effectuées, en cours ou programmées, au-delà aussi des retards qui peuvent parfois être constatés en ces domaines, la question du statut des services d'intérêt général au sein du marché unique reste encore à préciser de façon clarifiée. Le rôle spécifique des services d'intérêt général, déjà intégré dans plusieurs directives d'ouverture sectorielle, a été acté de façon globale par les traités d'Amsterdam et de Nice. La Commission prépare elle-même un instrument horizontal pour mieux préciser le rôle des services d'intérêt général dans le marché unique. Pourtant, force est de constater que le débat est demeuré à ce jour cantonné au rôle des services publics nationaux face au marché unique européen, sans aborder d'aucune façon l'intérêt possible, et sous quelles conditions, d'un développement ciblé de services d'intérêt général à l'échelle européenne. Une telle question ne saurait pourtant être aujourd'hui écartée dans un vrai débat sur l'avenir du marché unique élargi et de la compétitivité des entreprises européennes.

4.2.3 Au-delà du développement de la réglementation communautaire, les États continuent eux-mêmes de réglementer dans des conditions pouvant compliquer voire entraver le marché unique pour les entreprises. Une procédure de notification préalable à la Commission a été instaurée (directive 83/189), mais celle-ci, accaparée par des tâches multiples, ne peut réagir efficacement que dans les cas les plus patents, et l'élargissement va compliquer sa tâche.

4.2.4 Les directives sont par ailleurs encore insuffisamment transposées par tous les États membres, avec des défauts de mise en œuvre concernant couramment 10 % d'entre elles, voire 25 % dans certains secteurs. Les infractions sont également trop nombreuses, avec environ 1 500 cas d'enquêtes et d'actions en cours de la Commission.

4.2.5 La convergence fiscale au sein du marché unique demeure très insuffisante, y compris en raison de l'exigence d'unanimité au Conseil. En particulier, il reste à supprimer toutes les doubles impositions, à parvenir à une assiette harmonisée pour l'impôt des sociétés et à simplifier le régime intra-communautaire de la TVA.

4.2.6 La complexité et le coût de l'obtention d'une protection intellectuelle européenne est aussi un handicap pour les entreprises européennes, confirmé par le retard persistant (trente ans!) et le coût prévisible du brevet communautaire.

4.2.7 On mentionnera aussi les reports de divers projets de réseaux transeuropéens dans l'Europe élargie, dont les financements publics, privés ou mixtes restent à trouver.

4.2.8 Les retards d'achèvement du marché unique ont leur part de responsabilité directe dans la situation très insatisfaisante de l'emploi et du marché du travail. L'élargissement de

l'Union européenne de 15 à 25 États membres pose de façon encore accentuée la question d'une amélioration de l'emploi, sous ses différents aspects (formation, mobilité professionnelle et géographique, qualité des emplois, reconversions, etc.).

4.2.9 Enfin, le principe de libre circulation et de libre établissement au sein du marché unique se trouve provisoirement limité avec l'élargissement, en raison des dérogations, pouvant aller jusqu'à sept ans, décidées à l'encontre des ressortissants des nouveaux États membres. Ces restrictions vont à l'encontre d'un libre fonctionnement du marché du travail dans l'Europe élargie, et peuvent pénaliser les efforts de formation et d'adaptation professionnelle qui ont été entrepris dans ces nouveaux États. Les ressortissants des nouveaux États membres souhaitant démarrer une activité indépendante au sein de l'Europe des 15 se retrouvent également confrontés à des difficultés.

#### 4.3 La carence d'union économique

4.3.1 L'union monétaire n'est pas allée de pair avec la croissance économique dynamique qu'elle aurait dû favoriser. Une raison essentielle est qu'elle ne s'est pas encore accompagnée d'une vraie union économique. L'embryon constitué par le pacte de croissance et de stabilité a lui-même posé problème au cours de la période récente. Il est mal respecté par plusieurs États, dont l'Allemagne et la France qui ont dépassé les 3 % de déficit public. Par ailleurs, des interrogations ont surgi sur les effets du pacte (dont la composante stabilité est nettement plus précise que la composante croissance) sur la langueur de l'activité économique. Pour compenser les limites comme les contraintes du pacte, il faudrait développer une approche économique plus intégrée, ce qui guère le cas actuellement avec la coordination encore minimale des grandes orientations de politique économique (GOPE).

4.3.2 L'Eurogroupe réunissant les États de la zone euro est demeuré à ce jour peu structuré, peu affirmé et essentiellement intergouvernemental, face à une Banque centrale européenne organisée sur le mode fédéral. On est loin de l'amorce d'un gouvernement économique européen.

4.3.3 Le Conseil Économie-Finances est lui-même loin de constituer un gouvernement économique de l'Union, avec des membres campant volontiers sur leurs intérêts nationaux, confortés par une large pratique d'unanimité. C'est le cas du déficit d'harmonisation fiscale de l'Europe.

4.3.4 Enfin, le Conseil Compétitivité mis en place ces dernières années n'a pas de lien privilégié avec le Conseil Économie-Finances et a des difficultés à assumer efficacement une mission nécessairement pluridisciplinaire, intéressant toutes les formations du Conseil.

4.3.5 On regrettera aussi que le nouveau Traité constitutionnel s'avère peu développé et peu innovant en ce qui concerne l'approfondissement de l'union économique, contrairement à nombre de ses dispositions en d'autres domaines. Il aurait ainsi été plus pertinent pour la cohésion et la convergence compétitive de l'économie européenne d'accorder à la Commission un véritable rôle de proposition, et non de simple recommandation, concernant tant les grandes orientations de politique économique que les déficits publics.

#### 4.4 *Le déficit des réformes structurelles*

4.4.1 Aux Sommets de Printemps, les États ont paru privilégier de nouveaux débats sur les objectifs déjà fixés à Lisbonne, quitte à surajouter de nouvelles prescriptions, au lieu de faire l'évaluation comparative des réformes nationales. Trop d'États ont aussi négligé d'associer pleinement les partenaires sociaux à la définition et la mise en œuvre des réformes, et ne les ont guère consultés ni mentionnés à l'occasion des rapports sur l'état d'avancement.

4.4.2 La discrétion des États sur l'état des réformes est allée de pair avec les retards:

4.4.2.1 sur le plan européen, les 25 ont bien convenu d'achever le marché unique dans plusieurs domaines (cf. énergie, services, marchés publics, réseaux transeuropéens, adaptation des services publics), mais renâclent à adopter dans les délais les mesures requises.

4.4.2.2 sur le plan national, les résultats sont inégaux. Même les États membres les plus avancés dans les réformes connaissent des retards vis-à-vis de pays tiers plus performants, et l'Europe dans son ensemble garde un handicap de compétitivité. Or, l'enjeu des réformes n'est pas seulement de faire mieux qu'avant, mais aussi et surtout de faire mieux qu'ailleurs. On notera en particulier:

4.4.2.2.1 concernant l'ouverture des marchés, des progrès significatifs ont été réalisés dans les télécommunications et, à moindre degré, l'énergie — gaz, électricité — où les prix sont encore souvent trop élevés. L'ouverture de la poste ne progresse que lentement dans certains pays, avec un objectif qui reste encore partiel, à travers des étapes successives convenues jusqu'en 2009. Des retards d'interconnexion et de modernisation persistent dans les infrastructures de transports, affectant notamment la réalisation des projets de réseaux transeuropéens.

4.4.2.2.2 concernant l'accès aux financements, l'intégration du marché financier européen est en cours, appuyée par la mise en place de l'euro. Diverses mesures ont été prises pour faciliter le financement des start-up et des PME. Mais l'accès au capital à risque demeure insuffisant. Par ailleurs, l'unification du marché financier demeure trop dépendante de réglementations et la

corégulation socioprofessionnelles, telles qu'elles ont été définies et encadrées par l'accord conclu entre les institutions de l'UE le 16 décembre 2003, auraient mérité d'être encouragées.

4.4.2.2.3 concernant les déficits publics, les situations sont très différentes selon les pays: certains États se sont assurés un solde positif de leurs finances publiques (cf. Danemark, Finlande, Luxembourg, Suède), tandis que d'autres atteignent ou dépassent les limites du pacte de stabilité (cf. Allemagne, France, Italie, Portugal). Ces pays à déficit excessif sont aussi ceux qui ont pris plus de retards dans la mise en œuvre des réformes structurelles.

4.4.2.2.4 concernant la stimulation de l'innovation, les dépenses de recherche demeurent insuffisantes. Elles représentent 1,9 % du PIB contre 2,6 % aux États-Unis, et les investissements des entreprises sont deux fois plus élevés aux États-Unis que dans l'Union européenne des 15. On est loin de l'objectif de Lisbonne qui fixe à 3 % du PIB les dépenses en recherche et développement dont les deux tiers doivent être financés par le secteur privé. Elles sont aussi trop peu en phase entre elles et avec le programme cadre européen de recherche. L'insuffisance de politique commune de l'Europe dans les domaines stratégiques affecte ses investissements technologiques. Les brevets déposés en Europe, notamment dans les nouvelles technologies, demeurent par ailleurs très en retard par rapport aux États-Unis ou au Japon, y compris en raison de l'absence persistante d'un brevet communautaire efficace et peu coûteux.

4.4.2.2.5 concernant l'amélioration du marché du travail, les situations sont diverses selon les pays: certains connaissent un niveau d'emploi globalement élevé tandis que d'autres font face à un sous-emploi structurel. D'importantes réformes sont en cours pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, sa flexibilité et l'adéquation entre offres et demandes d'emplois. Il apparaît toutefois impératif pour assurer l'adhésion des Européens à la stratégie de Lisbonne que ces réformes débouchent rapidement sur des progrès quantitatifs et qualitatifs durables de la formation permanente et de l'emploi, avec un encadrement adéquat de la loi ou des conventions collectives. En particulier, il manque encore un effort suffisamment important d'investissements, notamment à travers la formation, dans des emplois et des qualifications professionnelles centrés sur la valorisation compétitive de la qualité. Les consultations des partenaires sociaux, et les négociations avec eux et entre eux, doivent notamment viser à assurer que les nouveaux aménagements permettent effectivement cette amélioration de l'emploi et des conditions d'emploi face aux enjeux de la compétitivité internationale. Le rapport KOK a également bien souligné les priorités qui restent à mettre en œuvre pour redresser durablement la situation.

4.4.2.2.6 concernant la solvabilité de la protection sociale, de nombreuses réformes sont en cours pour restaurer son équilibre financier, face au vieillissement démographique qui s'amplifie dans toute l'Europe. Il s'agit notamment d'adapter la durée de cotisation à l'allongement de l'espérance de vie et d'encourager le recours aux régimes complémentaires d'assurances et aux fonds de pension. Tout en se développant, ces réformes rencontrent des retards importants concernant la prévoyance sociale relevant des régimes complémentaires, ainsi que des problèmes de mise en œuvre et d'efficacité, notamment trop de départs précoces du marché du travail malgré les engagements pris en 2002 à Barcelone. Il s'agit notamment de veiller à ce que les réformes des systèmes de protection sociale soient conduites de façon équitable, en évitant de créer de nouvelles situations d'exclusion qui auraient des effets socialement mais aussi économiquement négatifs sur l'économie européenne.

4.4.2.2.7 concernant l'éducation et la formation, les pays européens bénéficient pour la plupart de systèmes d'enseignement globalement performants et développés, mais parfois trop cloisonnés des réalités économiques et des perspectives d'insertion adéquate sur le marché du travail, souvent d'accès trop sélectif et insuffisamment articulés pour pouvoir assurer un appui efficace tout au long de la vie. Des programmes d'échanges se développent pour intensifier ces rapports et développer les formules d'apprentissage. La généralisation de l'accès à l'internet contribue aussi à intensifier les formations.

4.4.2.2.8 concernant la simplification de la réglementation, conjointement avec l'amélioration de sa qualité et de son efficacité, il s'agit d'un besoin commun à tous les pays européens, même si certains ont engagé plus tôt que d'autres des programmes pour y remédier. Une priorité est généralement donnée à la simplification des procédures pour les créations d'entreprises et les petites entreprises, en raison de leur impact sur l'activité économique et sur l'emploi. Les sociétés devraient également être davantage soutenues dans le développement et la gestion de procédures opérationnelles, car elles réduisent les inefficacités et soutiennent la croissance de la productivité créant ainsi une plus grande compétitivité.

4.4.2.2.9 concernant le développement durable, les mesures nationales d'application des accords de Kyoto se développent avec des résultats variables. La protection de l'environnement est traditionnellement plus ancrée dans les pays du Nord, mais de nouvelles mesures sont prises dans les autres, et les échanges de bonnes pratiques permettent de s'inspirer des expériences réussies (cf. codes volontaires, chartes, labels, répartition des permis d'émission, etc.). Il apparaît tout à fait nécessaire de veiller à ce que la stratégie compétitive de l'Union soit au service d'une politique soucieuse de la protection de l'environnement et des engagements pris en ce domaine, et qu'elle ne constitue d'aucune façon un obstacle à cette politique.

4.4.3 Au total, le bilan des réformes reste encore très mitigé. Malgré l'empilement des rapports sur le recul de compétitivité, et l'accumulation de «processus» ou stratégies de relance compétitive (cf. Luxembourg, Cardiff, Cologne, Lis-

borg, Barcelone, etc.), l'Union peine à appliquer ses choix successifs déclarés (marché unique, espace financier, économie de la connaissance, excellence environnementale, etc.).

4.4.4 Dans le même temps, la situation économique et de l'emploi en Europe n'ont cessé de se dégrader depuis la conjoncture favorable du Sommet de Lisbonne en 2000, en raison d'une insuffisance tant des investissements que de la demande, y compris suite aux restrictions de la politique monétaire et financière, ainsi que pour d'autres raisons diverses mais cumulatives, liées au climat d'insécurité généré par les attentats terroristes, les tensions internationales, les perturbations financières et boursières, le prix du pétrole, avec des effets négatifs sur la confiance et sur l'activité des agents économiques. Les taux de croissance sont passés de 3,5 % en 2000 à 1,6 % en 2001, et à peine 1 % depuis 2002. L'emploi a connu une dégradation, le taux de chômage ayant repassé la barre des 8 %. Ce recul de la conjoncture économique et sociale en Europe contraste avec le dynamisme actuel de la croissance aux États-Unis (près de 5 %), même si celle-ci s'appuie sur un contexte très spécifique (cf. cours du dollar, déficit budgétaire, dépenses militaires, etc.).

4.4.5 La stratégie de Lisbonne est dans un cercle vicieux: le manque de croissance complique la mise en place des réformes, dont les retards pénalisent eux-mêmes le retour à plus de croissance et d'emplois. Face à une inflation d'objectifs de réformes, d'engagements et d'États participants, on constate autant de déficits de coresponsabilité, de mise en œuvre, de coordination et donc d'impact économique et sur l'emploi. Le risque existe de se faire illusion, en n'engageant pas les réformes requises avec la détermination nécessaire, tout en faisant croire que la stratégie progresse. Une telle «bulle de Lisbonne» n'attendrait pas 2010 pour éclater.

## 5. Les recommandations du Comité

### 5.1 *Ranimer la confiance des acteurs de la vie économique*

5.1.1 La compétitivité du site Europe doit s'inscrire dans le cadre d'un projet global, tant politique qu'économique et social, capable de susciter une large adhésion et participation des acteurs socioprofessionnels. Le nouveau traité devra contribuer à répondre à ces attentes.

5.1.2 Il apparaît particulièrement important que ce projet européen soit mieux perçu vis à vis de son environnement global, tant dans ses relations avec ses voisins qu'avec ses différents partenaires internationaux. La question de l'attractivité du site Europe et de son adaptation aux changements structurels devrait être mieux débattue et mieux précisée, en relation notamment avec les questions concernant les investissements internationaux, les implantations en Europe et les délocalisations dans d'autres régions du monde. Le Comité attend notamment des négociations en cours au sein de l'OMC qu'elles contribuent à édifier de meilleures règles internationales pour encadrer les échanges et les investissements à l'échelle mondiale.

5.1.3 De même que de nouvelles règles sont requises sur le plan international, où elles sont aujourd'hui clairement insuffisantes, une simplification de la réglementation doit être menée en Europe, qui reste elle-même confrontée à un excès de règles et de procédures administratives. A cette fin, il faudrait:

- réformer l'analyse préalable d'impact, avec des garanties d'autonomie de l'analyse, des tests systématiques d'examen des alternatives à une réglementation classique, la vérification des effets du projet sur la simplification et sur la compétitivité, la publication systématique de l'analyse avec le projet de réglementation;
- prévoir de justifier tous les amendements qui pourraient contrarier la conformité à l'analyse d'impact;
- associer les entreprises et autres usagers à la simplification en amont de la réglementation (comités SLIM a priori plutôt qu'à posteriori);
- encourager l'autorégulation et la corégulation socioprofessionnelle à l'échelle européenne, notamment dans les services;
- inciter les États à une simplification nationale parallèle, plus un test eurocompatibilité.

5.1.4 Des politiques devraient être engagées pour appuyer de façon plus déterminée la création et le développement d'entreprises, avec un meilleur accès au capital à risque — qui justifierait d'élargir les interventions de la Banque européenne d'investissement en ce domaine — davantage de programmes de formation d'entrepreneurs par d'autres entrepreneurs, et un réseau plus dense de services d'appui aux petites entreprises dans tous les États membres, avec une coordination au niveau européen.

5.1.5 Il faudrait aussi, sur un plan général, encourager les entreprises, les associations professionnelles et les différents acteurs de la société civile à prendre davantage d'initiatives à l'échelle européenne, en faisant un plus large usage des libertés nouvelles de coopération et d'échanges qui leur ont été données par les progrès de la construction européenne. Leurs initiatives sur le terrain, tout autant que les nouvelles mesures attendues des institutions européennes ou des États, vont jouer un rôle déterminant pour assurer que les processus de redressement de la compétitivité qui sont en cours en Europe aient un véritable impact et des résultats positifs, et que les entraves et obstacles divers qui continuent à s'y opposer soient finalement levés. La réalisation d'une Europe plus efficace et plus compétitive sera en définitive surtout conditionnée par la multiplication et le renforcement mutuel de telles initiatives économiques et associatives, que les pouvoirs publics européens, nationaux et régionaux devront surtout faciliter et encadrer par un environnement compétitif favorable.

## 5.2 Finir d'achever le marché unique

5.2.1 Il est grand temps d'assurer à brève échéance l'achèvement des dispositions essentielles du marché unique, aujourd'hui élargi de 15 à 25 États membres. Cet achèvement ne devrait pas être reporté au-delà de l'échéance compétitive de 2010 fixée à Lisbonne. Un tel objectif apparaît aujourd'hui indispensable, sans méconnaître pour autant les nécessités ultérieures d'entretien permanent et de réaménagements de ce marché unique.

5.2.2 La première condition est d'assurer une transposition nationale plus rigoureuse des directives, assurant le respect effectif des délais, comme le Sommet européen s'y était engagé. Ceci suppose des gouvernements mieux responsabilisés sur cette question, avec si nécessaire un recentrage des aides de l'UE accordées à ces pays défaillants, en les réorientant sur l'objectif de meilleure transposition. Par ailleurs, face à la prépondérance des directives, un plus large recours aux règlements, d'application directe et uniforme, faciliterait cette meilleure transposition.

5.2.3 Concernant les priorités d'harmonisation intéressant la compétitivité, on citera:

- un règlement éliminant les doubles impositions au sein du marché unique, qui se substituerait à la myriade aussi inextricable qu'incomplète de conventions bilatérales entre États membres;
- un statut simplifié de société européenne ouvert aux PME — plusieurs fois revendiqué par le Comité — qui leur ouvrirait de nouvelles possibilités de développement, de coopération et de sous-traitances à l'échelle européenne, à commencer par les zones frontalières;
- la mise à disposition rapide d'un brevet communautaire simple, efficace, peu coûteux, dont les retards persistants d'adoption sont en passe d'accréditer une incapacité structurelle de l'Europe à tenir ses engagements affichés de compétitivité;
- l'achèvement d'un véritable marché intérieur des services <sup>(1)</sup>, avec une participation active des professions intéressées.

5.2.4 La suppression des cloisonnements administratifs est également une condition indispensable pour le renforcement du marché unique, qui mériterait d'être plus directement appuyée par l'Union que ceci n'est actuellement le cas. Elle devrait impliquer:

- une meilleure coopération européenne des administrations nationales, qui sont aujourd'hui appelées à cogérer un marché unique de 25 États membres;
- des inspections communautaires dans les États, avec des rapports mettant en évidence les dysfonctionnements éventuels et les moyens d'y remédier;

<sup>(1)</sup> Un avis du CESE est en préparation sur le projet de directive.

- une unification des douanes aux frontières externes faisant suite à l'élargissement, dont la première étape devrait déjà comprendre un tronc commun de formation et une intensification des stages et échanges européens d'agents des douanes;
- la publication de comparaisons européennes des marchés publics effectivement conclus;
- une meilleure coordination transnationale des services publics, pouvant le cas échéant préparer, dans des domaines qui le justifiaient, l'émergence de tels services à l'échelle européenne.

### 5.3 Développer l'union économique

5.3.1 L'affirmation d'une union économique plus réelle est un élément clé pour la compétitivité des entreprises européennes, et une nécessité pour assurer pleinement la viabilité de l'union monétaire. Il s'agit notamment de doter l'Europe d'une réponse macroéconomique plus adéquate et plus stable face aux aléas de la conjoncture internationale, tant en ce qui concerne les politiques de soutien de l'offre que de la demande. Il apparaît indispensable de développer cette politique économique commune en synchronisation avec l'échéance compétitivité de 2010 fixée à Lisbonne. Ceci implique:

- d'élargir la zone euro aux nouveaux États de l'UE dès qu'ils seront en mesure d'en respecter durablement les critères;
- de développer les avantages de la méthode communautaire (cf. rapports et propositions de la Commission, votes majoritaires au Conseil) sur toutes les questions d'intérêt véritablement commun en matière économique;
- de faire respecter le pacte de stabilité et de croissance dans des conditions tenant aussi compte des enjeux de compétitivité, c'est à dire en privilégiant les conditions d'investissement plutôt que les dépenses administratives.

5.3.2 Parmi les mesures qui permettraient de progresser de façon significative sur la voie de l'union économique, on citera:

- un avis communautaire préalable, et non a posteriori, sur les projets nationaux de lois de finances, assurant leur conformité avec les grandes orientations de politique économique (GOPE);
- une meilleure articulation entre les lignes directrices d'emploi et les GOPE, au-delà d'une simple juxtaposition;
- l'accélération de l'organisation de l'espace financier européen, y compris par l'autorégulation et la corégulation socioprofessionnelles.

5.3.3 Une condition de l'union économique est de rapprocher les fiscalités, notamment les assiettes, dans des conditions compatibles avec une économie ouverte aux échanges et attractive pour les investissements. La liberté des taux pourrait être encadrée dans des domaines intéressant directement le marché unique. Des allègements fiscaux concertés seraient nécessaires sur l'emploi. À défaut d'unanimité, une coopération renforcée entre les États désireux de progresser dans cette voie permettrait déjà de réaliser de premiers progrès.

5.3.4 Les objectifs d'une politique économique mieux coordonnée devraient viser à:

- développer une politique de croissance, au bénéfice de l'activité économique et de l'emploi, comme les derniers Sommets européens l'ont reconnu: ceci suppose, au-delà d'interventions supplémentaires de la BEI, dont l'impact, sans être négligeable, restera limité, de donner une nouvelle dimension aux partenariats public/privé, notamment pour financer de nouvelles infrastructures transeuropéennes à l'échelle de l'Union élargie;
- affirmer une approche industrielle plus active, clarifiant les intérêts européens, avec une politique de concurrence compatible, une politique commerciale plus axée sur la défense de ces intérêts, l'appui de grands projets communs et des soutiens du budget communautaire;
- assurer le nécessaire développement des investissements innovateurs et de recherche par les entreprises, notamment pour renforcer la compétitivité européenne sur le plan qualitatif;
- assurer en particulier l'autonomie de l'Europe dans des technologies clés pour sa sécurité (au besoin par des coopérations renforcées, avec ouverture préférentielle des marchés publics correspondants);
- centrer la politique commune de R&D sur des projets communs, avec des approches nationales eurocompatibles.

5.3.5 Le nouvel agenda budgétaire 2007-2013 devrait être orienté autour de cet enjeu de compétitivité du site Europe. A cette fin, il faudrait:

- anticiper davantage les mutations économiques, industrielles, régionales et sociales, et promouvoir en amont les adaptations;
- poursuivre la réforme de la politique agricole avec les milieux concernés, en visant une industrie agroalimentaire européenne compétitive, les impératifs d'environnement et de sécurité des consommateurs, un développement rural équilibré;

- renforcer la présence internationale de l'Union, en améliorant l'efficacité de l'aide au développement, en développant les partenariats, en appuyant les investissements des entreprises européennes sur les marchés tiers à fort potentiel de croissance;
  - adapter les modalités de l'aide communautaire, c'est à dire: élargir la conditionnalité des aides, (notamment en matière de convergence économique mais aussi de transposition des directives), obtenir plus de réciprocité de la part des États bénéficiaires (environnement compétitif pour les entreprises, simplification administrative, levée d'entraves), contrôler la compatibilité des aides communautaires avec les règles de concurrence, comme pour les aides d'État (veiller aux distorsions dommageables et aux perturbations pouvant découler de délocalisations artificielles) et développer davantage le recours à des prêts, dans des conditions bonifiées, plutôt que centrer l'essentiel de l'aide sur des subventions.
- 5.4 Assurer une mise en œuvre plus cohérente des réformes structurelles
- 5.4.1 La crédibilité du mandat de Lisbonne doit être mieux ancrée auprès des Européens. Il faut désarmer les appréhensions sur sa signification et sur son coût social. Ces réformes conditionnent l'avenir de notre développement dans une économie ouverte. Il s'agit d'assurer la durabilité du modèle européen de société auquel les Européens sont attachés, et tel qu'il s'exprime dans la Charte des droits fondamentaux, tout en le conciliant avec l'objectif de compétitivité.
- 5.4.2 Cet objectif même de compétitivité gagnerait aussi à être mieux explicité. Pour le Comité, il ne s'agit pas d'être les plus compétitifs du monde au sens d'une compression maximale des coûts dans tous les domaines: un tel objectif serait aussi illusoire qu'impraticable, et à plusieurs égards néfaste et non durable en raison de son coût qualitatif, social et environnemental. Pour le Comité, il s'agit par contre de nous donner tous les moyens d'être pleinement et durablement compétitifs dans une économie ouverte et globalisée, notamment par la maîtrise des nouvelles technologies et une organisation du travail et de la productivité plus innovante, tout en ayant le souci permanent de préserver et de consolider notre mode social de développement en Europe.
- 5.4.3 Une meilleure coordination devrait être engagée, d'une part entre les réformes économiques, sociales, administratives, environnementales, et d'autre part entre les États membres. Il faudrait assurer comparabilité et renforcement mutuel. Au vu de la situation actuelle des réformes structurelles dans les États membres, il faudrait surtout:
- assurer l'interconnexion des réseaux de télécommunications, d'énergie et de transports, dans des conditions optimisant le rapport coût/qualité/sécurité;
  - accélérer l'intégration du marché financier européen en conciliant fluidité, harmonisation, sécurité, concurrence et autorégulations;
  - obtenir des progrès de productivité, d'une part directement dans les entreprises — cf. organisation du travail, informatique et nouvelles technologies — et d'autre part à travers une efficacité économique et sociale renforcée des transferts publics, y compris par des économies d'échelle — ouverture du secteur public, coopération européenne des services publics — facilitant la résorption des déficits publics;
  - assurer que les budgets de recherche concordent avec l'objectif fixé par l'Union: 3 % du PNB, dont les deux-tiers doivent être financés par le secteur privé, et que les programmes nationaux soient en phase entre eux et avec le PCRD;
  - stimuler l'apprentissage et la formation en alternance école/entreprises, ouvrir plus largement leur accès et développer à une échelle encore accrue les programmes européens d'échanges;
  - promouvoir une meilleure employabilité des demandeurs d'emploi à travers des programmes de formation et des appuis personnalisés dans l'intégration du marché du travail;
  - encourager aussi les demandeurs d'emploi, tant les femmes que les hommes, les plus âgés que les plus jeunes, à développer une activité économique autonome en facilitant les procédures administratives et en ne les pénalisant pas sous l'angle du régime de protection sociale;
  - assurer la solvabilité de la protection sociale, gage de sa durabilité, compte-tenu du vieillissement démographique en Europe, tout en dissuadant et réprimant le travail illégal non déclaré;
  - simplifier la réglementation et les procédures, notamment pour les PME, tout en assurant, comme mentionné précédemment, une lutte plus efficace contre l'économie souterraine;
  - accorder une attention prioritaire à la création d'entreprises et à l'encouragement de l'esprit d'entreprise, en réformant en ce sens les dispositions administratives et fiscales;
  - consolider le développement durable et promouvoir les nouvelles technologies en ce domaine — lesquelles ouvrent de nouveaux marchés à l'échelle mondiale aux entreprises européennes — avec davantage d'échanges de bonnes pratiques, qui feraient utilement l'objet d'une base de données.

5.4.4 Sur le plan européen, cette coordination des réformes devrait être appuyée:

- en donnant au président de la Commission européenne, en liaison avec l'ensemble de ses collègues, une responsabilité spéciale de prise en compte des enjeux de compétitivité du site Europe, justifiant des initiatives particulières à cette fin dans la politique de la Commission — un membre de la Commission pouvant être désigné par le président pour l'assister dans cette tâche;
- en renforçant le tableau d'affichage comparatif de mise en œuvre des réformes de Lisbonne, soulignant le rôle non seulement des pouvoirs publics, mais aussi de la société civile;
- en orientant davantage les aides de l'UE en fonction des objectifs de Lisbonne, et en faisant le point sur cette mise en cohérence dans les rapports annuels.

5.4.5 Une exigence centrale est aujourd'hui de renforcer la motivation des Européens concernant la construction européenne et l'objectif de compétitivité qu'elle s'est donnée. Ceci suppose une vision plus claire des finalités et des contours de l'Europe en construction, ainsi que du cadre économique et social global dans lequel s'inscrivent les réformes structurelles. Ceci implique notamment une meilleure perception du devenir du modèle européen de relations sociales.

5.4.6 Une compétitivité accrue des entreprises européennes implique notamment d'améliorer les qualifications professionnelles des salariés, de stimuler leur participation à l'organisation du travail, de renforcer la cohésion sociale dans l'entreprise en s'appuyant sur des relations sociales resserrées et renouvelées.

5.4.6.1 L'investissement humain des entreprises apparaît en effet déterminant: la force de travail d'une entreprise constituant son capital humain est un facteur essentiel de la productivité. De cet investissement, en particulier dans la formation, dépend la motivation des salariés et leur capacité productive.

5.4.6.2 Alors que l'éducation et la formation tout au long de la vie sont devenues un élément central de la politique européenne pour l'emploi, il est inquiétant de constater le pourcentage de main-d'œuvre participant à l'éducation et à la formation: se situant, en moyenne, à 14 % des 25-29 ans, il décroît régulièrement au fur et à mesure que s'accroît le vieillissement, pour ne plus représenter que 5 % des 55-64 ans.

5.4.6.3 Dans un système de production où les postes de travail requièrent de plus en plus de technicité et de savoir-faire, cette situation est préoccupante pour la compétitivité européenne. Il est souhaitable, sinon indispensable, que cette situation soit dépassée. À cette fin, les entreprises doivent intégrer dans leur stratégie la formation comme étant un investissement à moyen et à long terme et non pas comme une action justifiant un retour sur investissement rapide si ce n'est immédiat.

5.4.6.4 Cependant la formation professionnelle, la formation et l'éducation tout au long de la vie ne doivent pas être considérées isolément. Elles doivent être constitutives de la gestion de carrière des salariés. Il s'agit là d'assurer, au travers de la formation, les motivations à tous âges en valorisant les compétences et en dynamisant les parcours professionnels. De ce point de vue, les bilans de compétence, la validation des acquis sont autant d'outils qui doivent être développés dans le cadre de projets professionnels individuels s'articulant avec le projet de l'entreprise.

5.4.7 Le Comité souhaite aussi souligner le rôle de l'économie sociale, qui a fait l'objet de plusieurs de ses avis. Le Comité rappelle que l'économie sociale peut apporter un modèle de compétitivité accrue, fondée sur la coopération entre les individus et les entreprises, et sur sa capacité à répondre aux besoins des individus ainsi qu'à développer le capital humain.

5.4.8 Outre les entreprises et leurs salariés, les partenaires sociaux ont un rôle prioritaire pour redéfinir les relations sociales. Le mandat de Lisbonne avait à l'origine assigné une responsabilité essentielle aux entreprises, aux partenaires sociaux et à la société civile pour réussir les réformes. Le Comité regrette vivement que cette référence ait été sous-évaluée lors des premiers Sommets de Printemps, tant dans les rapports des États membres que dans les débats et les conclusions du Conseil européen.

5.4.9 Cette situation a commencé à s'améliorer avec, la veille des Sommets de Printemps, des réunions des partenaires sociaux avec la Présidence du Conseil et la Commission. L'Agenda pluriannuel du dialogue social 2003-2005 convenu par les partenaires sociaux (UNICE, CEEP, UEAPME et Confédération Européenne des Syndicats) a aussi contribué à conforter leur implication dans la mise en œuvre de la stratégie des réformes. Axé sur trois volets (l'emploi, les aspects sociaux de l'élargissement, la mobilité), cet agenda de concertation et d'initiatives communes met un accent particulier sur le renforcement de la formation et des qualifications professionnelles. Il contribue ainsi à la définition d'un modèle européen de société alliant une meilleure compétitivité économique des entreprises et un contenu social renforcé.

5.4.10 Ces partenaires sociaux ont déjà engagé dans les États membres des réformes déterminantes, qu'il s'agisse de la formation, du marché du travail ou de la protection sociale. Il est essentiel d'encourager leur coresponsabilité dans les réformes, en valorisant leurs initiatives et leurs accords dans les rapports aux Sommets de Printemps, et en les incluant dans les échanges de bonnes pratiques. Le Comité est prêt à diffuser dans une base de données cette information sur la participation des acteurs socio-économiques aux réformes.

## 6. Conclusions

6.1 Le Comité conclut que les carences affectant la compétitivité des entreprises européennes sont le prix fort que doit payer une Europe insuffisamment entreprenante, toujours inachevée en de nombreux domaines, en retard dans ses réformes, exploitant de façon très insuffisante, souvent velléitaire, parfois incohérente, et donc contre-productive, ses propres atouts. Ce constat est confirmé à travers quatre dysfonctionnements centraux:

- une promotion insuffisante de l'esprit d'entreprise malgré les libertés européennes;
- un marché intérieur restant inachevé malgré son élargissement;
- une union économique toujours manquante malgré l'union monétaire;
- des réformes structurelles encore mal assumées malgré leur programmation.

6.2 Remédier à ces dysfonctionnements relève d'une responsabilité collective, pour assurer une meilleure cohérence entre l'Europe et ses États, tirant parti des complémentarités. Le Comité se félicite que le dernier Sommet européen de Printemps ait:

- invité les États membres à promouvoir des partenariats pour la réforme qui associent les partenaires sociaux, la société civile et les pouvoirs publics;
- appuyé la volonté des partenaires sociaux européens de consolider leur engagement par un nouveaux partenariat européen pour le changement.

6.3 Le Comité considère que de tels partenariats, tant sur le plan européen que national, devraient s'attacher d'urgence à créer les conditions de réussite du redressement compétitif en Europe, et contribuer notamment à:

- accélérer l'organisation optimale du marché intérieur;
- développer l'union économique à la hauteur de l'union monétaire;
- impliquer tous les milieux concernés dans les réformes;
- engager à cette fin des initiatives innovatrices, tant publiques que privées et associatives;
- évaluer aux prochains Sommets de Printemps les progrès de ce partenariat.

6.4 Le Comité souligne la nécessité de garder fermement le cap sur l'échéance 2010, qui devrait englober tant la mise en oeuvre des réformes de Lisbonne que l'achèvement du marché unique et la réalisation d'une véritable union économique, compétitive, tirant toutes les conséquences de l'union monétaire, tout en intégrant pleinement les exigences du développement durable.

6.5 Le Comité constate enfin que l'accélération nécessaire des réformes serait considérablement facilitée par une croissance économique plus forte. L'Union européenne devrait assurer sans plus attendre les mesures permettant de renforcer le marché unique en stimulant l'offre et la demande, et créer ainsi les conditions durables pour accroître les investissements, les échanges, la consommation et l'emploi.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

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

---

## Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions»

(COM(2004) 327 final)

(2005/C 120/18)

Le 30 avril 2004, la Commission européenne a décidé, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur le «Livres vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 septembre 2004 (M. LEVAUX, rapporteur).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 96 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

### 1. Introduction

1.1 La Commission a publié un Livre vert sur les Partenariats Publics/Privés (PPP) le 30 avril 2004. Son but est de lancer un débat sur l'application du droit communautaire Concessions/PPP.

1.2 Le CESE avait, dans son avis d'initiative d'octobre 2000 <sup>(1)</sup>, fait des recommandations qui restent d'actualité. Le phénomène des PPP s'est amplifié et il demeure une question stratégique pour l'Europe dans un cadre élargi et après l'adoption des nouvelles directives du 30 avril dernier <sup>(2)</sup>.

1.3 Depuis lors, des projets de PPP ont également été expérimentés dans toute une série de pays. Les résultats en sont mitigés. Il serait donc utile de réaliser une évaluation systématique de ces expériences en fonction de divers critères tels que les coûts, l'accès aux prestations, la qualité des prestations, les effets sur l'emploi, etc. Il conviendrait notamment d'examiner si les PPP peuvent contribuer à maintenir la compétitivité de l'Europe face au reste du monde et dans quelle mesure, ainsi que de déterminer les avantages et les inconvénients qu'ils présentent par rapport à des formes traditionnelles de prestations de ces mêmes services.

### 2. Les droits nationaux et les réalisations en PPP se sont fortement développés en Europe

2.1 Tous les pays européens ont eu recours ou utilisent actuellement le système des PPP et des concessions. Mais la Commission n'a pu établir jusqu'à ce jour un inventaire. La BEI détient des statistiques partielles concernant une centaine de projets. N'oublions pas que la «première Europe», celle de Rome utilisait déjà il y a deux mille ans le système des concessions.

Au cours du dix-neuvième siècle le réseau européen des chemins de fer s'est réalisé sous la forme de contrats de concessions. Ceux-ci étaient extrêmement développés non seulement dans les voies ferroviaires mais aussi pour les services publics municipaux: eau, gaz, électricité, enlèvement des ordures ménagères, téléphones, etc.

2.2 Depuis longtemps au niveau mondial, des contrats globaux permettent de financer, de concevoir, d'exécuter et de gérer dans le temps non seulement des autoroutes et des parkings mais aussi, des réseaux d'eau, des musées, des aéroports, des tramways ou des métros, des aménagements urbains, des rénovations intégrales d'écoles et d'hôpitaux, etc.

2.3 **Les pays avec des législations nouvelles sur les PPP.** Les descriptions ci-après se limitent aux faits constatés dans un nombre restreint de pays: Italie, Espagne, Grande Bretagne et France.

#### 2.3.1 En Italie

2.3.1.1 La loi-cadre de 1994 (loi Merloni) définit **la concession de construction et gestion**. Cette forme de concession est caractérisée par le fait que le concessionnaire réalise l'ouvrage avec ses propres moyens, en récupérant le capital avancé à travers **l'exploitation économique** de l'ouvrage réalisé (article 19, alinéa 2 de la loi 109/94) <sup>(3)</sup>.

Le programme de rattrapage des infrastructures a pour objectif 220 réalisations considérées comme stratégiques:

— de 2002 à 2011 l'investissement est estimé à 125 milliards d'euros;

— la moitié vient de l'État et l'autre du financement privé.

<sup>(1)</sup> JO C 14 du 16.01.2001.

<sup>(2)</sup> JO L 134 du 30.04.2004.

<sup>(3)</sup> Loi-cadre L 109/94 (GU n° 41 du 19.2.1994) modifié par la loi du 2 juin 1995 n° 216 (GU n° 127 du 2.6.1995).

La loi a créé des cadres juridiques adaptés: le contractant général, le concessionnaire, l'affermage et le promoteur.

Pour sortir des retards de livraison et accroître l'efficacité de la construction, une nouvelle loi de 2001 a créé le «**contractant général**». Il livre l'ouvrage clé en main et l'entretient. Il doit également assumer le préfinancement de l'ouvrage.

#### 2.3.1.2 Le concessionnaire

La concession de construction et de gestion est l'alternative au contractant général: le manque de ressources financières conduit généralement à recourir à ce dispositif basé sur le paiement total ou partiel par l'utilisateur, car en «contractant général» l'administration doit payer de façon étalée.

#### 2.3.1.3 L'affermage ou la prise en gestion

Les concessions sont utilisées aussi pour la mise en gestion des ouvrages existants: hôpitaux, écoles, prisons. Une recommandation du Trésor doit permettre de recentrer l'administration sur ses tâches essentielles, et de bénéficier des innovations du secteur privé.

#### 2.3.1.4 Le contrat de promoteur

Il s'agit de la possibilité de présenter une offre de réalisation d'ouvrage, par quiconque, dans le cadre de programmation triennale des investissements de la collectivité publique concernée. L'administration est libre de suivre ou non l'idée proposée, si c'est le cas une mise en compétition est organisée. Le promoteur dispose d'un droit de préemption et rédige le contrat.

On note dans ce pays un fort développement du promoteur sur:

- 1 163 initiatives présentées en trois ans et demi (janvier 2000-juin 2003);
- 660 viennent de promoteurs (concession à initiative privée dont 302 en 2003!);
- 503 de concessions à initiative publique.

### 2.3.2 En Espagne

2.3.2.1 En Espagne, c'est la loi n°13/2003 du 23 mai 2003 qui régit le contrat de concession de travaux publics. Cette loi a amendé la loi des contrats des administrations publiques, loi consolidée approuvée par le décret royal législatif n° 2/2000 du 16 juin 2000, qui ajoute un nouveau titre à la législation

concernant les différents types de contrats administratifs («contrat de concession des travaux public») qui fixe le régime juridique dudit contrat, déjà caractéristique, en tenant compte de ses singularités et dans la tradition du droit espagnol.

2.3.2.2 La nouvelle définition du contrat de concession s'articule autour de quatre caractéristiques: «travaux publics», «risques liés au concessionnaire», «équilibre économique de la concession» et «diversification du financement».

### 2.3.3 En Grande Bretagne

2.3.3.1 Le gouvernement dans les années 1993-1994 a lancé une vaste politique de délégation des services publics et des travaux publics qualifiés de «Private Finance Initiative». Ce mécanisme confié à une entreprise privée, pour un équipement public donné, une mission globale comprenant: «Conception-Financement-Construction-Gestion-Maintenance». Depuis son introduction, le PFI c'est:

- plus de 650 projets lancés en PPP, dont 45 hôpitaux et plus de 200 écoles;
- 400 projets en exécution;
- 48 milliards de livres engagés (60 mds d'euros);
- un programme à venir;
- environ 12 % du budget d'investissement national en capital annuel.

2.3.3.2 Le Trésor britannique a fait reposer sur deux éléments déterminants qui justifient l'intérêt du PFI: «le secteur privé doit véritablement endosser le risque», et «le secteur public doit obtenir des services au meilleur prix par l'application du principe "Best Value for Money"» qui cherche l'optimisation des coûts d'utilisation des équipements construits car le constructeur étant chargé lui-même d'exploiter l'équipement, aura tout intérêt à concevoir et à construire un ouvrage de qualité, moins coûteux à exploiter et dont la durée de vie sera plus longue.

2.3.3.3 Les contrats en cours se rencontrent dans tous les domaines: eau, assainissement, transports publics, armée, hôpitaux, écoles, bâtiments publics, routes et autoroutes, ...

2.3.3.4 Étant donné le nombre important de projets PPP qui existent au Royaume-Uni, ce pays peut également se prévaloir d'expériences très diverses, dont les résultats sont largement mitigés. Il conviendrait de réaliser une analyse et une évaluation systématiques de ces expériences et d'en tirer profit pour des développements ultérieurs.

### 2.3.4 En France

2.3.4.1 Le droit de la passation des contrats de concession à paiement par l'utilisateur avait été organisé par la loi du 29/1/1993 dite loi Sapin, et la pratique de ces contrats est très développée:

- pour les services urbains de l'eau, de la propreté, des transports publics, etc.,
- pour les grandes infrastructures: autoroutes, ponts, grands stades, tunnels, etc.

2.3.4.2 Les contrats de PPP à paiement public sont en plein développement en France.

2.3.4.2.1 Depuis la loi du 5 janvier 1988 la France dispose de contrats dits Baux Emphytéotiques Administratifs de longue durée à paiement public. Ces contrats sont utilisés dans les bâtiments publics, notamment les bâtiments d'enseignement comme une variante du leasing que l'État français utilise également<sup>(1)</sup>. En outre des Locations avec Options d'Achat se sont développées pour l'État dans le domaine des bâtiments et des infrastructures (lois du 29 août 2002 pour «la police» et début 2003 pour «l'armée»).

2.3.4.2.2 Enfin une loi du 2 juillet 2003 a prévu l'adoption d'ordonnances pour les contrats de longue durée incluant «la conception, la construction, le financement et la gestion à paiement public». Une première ordonnance pour le secteur hospitalier a été publiée en septembre 2003, et une autre a été adoptée pour l'État français et les collectivités locales. Il s'agit de l'ordonnance sur les contrats de partenariat du 17 juin 2004<sup>(2)</sup>.

### 2.3.5 Allemagne

2.3.5.1 Il existe en Allemagne, comme dans les autres États membres, une législation détaillée relative à la passation de marchés publics (marchés de travaux), qui peut s'appliquer sans aucune discrimination aux entreprises publiques et privées ainsi qu'aux PPP.

2.3.5.2 Il y a lieu d'établir une distinction fondamentale entre cette législation et la procédure visant à garantir la prestation de services dans le cadre des services d'intérêt général. Dans de nombreux cas, les communes allemandes ont recours à des partenariats public/privé (PPP) pour la fourniture de ce type de services économiques d'intérêt général (SEIG), par exemple en matière d'approvisionnement et d'élimination, c'est-à-dire dans les domaines de l'énergie, de l'approvisionnement en eau, de la gestion des eaux usées et de l'élimination des déchets. Toutes les formes possibles de contrats sont utilisées à

cette fin. Outre les concessions de services très répandues, l'on trouve également des contrats publics, par exemple pour la fourniture de courant, ainsi que des PPP institutionnalisés dans les communes. Ce type de PPP contribue à la garantie de l'emploi dans la région et à l'économie régionale.

2.3.5.3 Ces PPP reposent sur les compétences conférées aux communes par la Constitution; en vertu de ces compétences, les communes peuvent décider librement du type de SEIG fournis et de leur organisation sur leur territoire dans le cadre de concessions. Elles sont également libres de créer leurs propres entreprises, de conclure des PPP avec des partenaires appropriés ou de confier la prestation des SEIG au secteur privé. De tels PPP ne sont pas soumis au droit relatif à la passation de marchés.

## 2.4 Observations sur le contrat de promoteur

2.4.1 Le système est issu de la tradition des concessions en Europe. Il est en plein développement en Europe et il pose la question de son cadre harmonisé ou non et de son rattachement au droit européen.

2.4.2 La France et l'Espagne l'adoptent après l'Italie où le droit est très fin à cet égard. Dans ce pays la collectivité organise un appel à concurrence se référant au projet préliminaire du promoteur, éventuellement modifié par elle, et à son plan financier (durée proposée, tarif requis, ...).

2.4.3 Elle attribue la concession après procédure négociée soit au promoteur soit à l'une des deux meilleures offres proposées au cours de l'appel d'offres. Le promoteur et les offreurs doivent fournir une garantie d'un montant de 2,5 % de la valeur de l'investissement total.

2.4.4 Si l'administration ne retient pas le promoteur, celui-ci reçoit le montant de la garantie de la part de l'offreur gagnant pour compensation de ses dépenses exposées incluant la propriété intellectuelle. Si le promoteur se voit attribuer le contrat, sa garantie de 2,5 % est versée aux deux autres offreurs (60 % au meilleur et 40 % au second).

2.4.5 De la même manière que l'on inclue une réserve de contrats pour les organisations qui comptent une majorité de travailleurs handicapés dans l'article 19 de la Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, le CESE pense que certains critères sociaux devraient jouer en faveur du promoteur, ou de l'un des contractants, lors de la mise en place de cette forme de partenariat public/privé.

<sup>(1)</sup> La construction du Ministère des Finances à Bercy (Paris) a partiellement été réalisée avec cet outil financier.

<sup>(2)</sup> Ordonnance sur les contrats de partenariats n° 2004-559, publiée au JO du 19 juin 2004.

2.5 *Pays dans lesquels le PPP et concession sont peu développés. Les descriptions ci-après se limitent aux faits constatés dans un nombre limité de pays*

### 2.5.1 En Belgique

2.5.1.1 La concession est définie aux articles 24 et 25 de la loi du 24 décembre 1993 et aux articles 123 et suivants de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 <sup>(1)</sup>. Outre l'exécution et la conception éventuelle des travaux, ces articles prévoient l'exploitation de l'ouvrage par le concessionnaire. **Par contre le contrat de promotion dans le droit belge ne semble pas très développé.**

2.5.1.2 Le contrat de promotion <sup>(2)</sup> se caractérise par l'association du financement, de la réalisation et parfois de la conception d'un ouvrage dont le pouvoir adjudicateur sera l'utilisateur contre rémunération par des loyers <sup>(3)</sup>.

### 2.5.2 Au Portugal

2.5.2.1 Ce pays, pour améliorer son réseau routier a mis en place le contrat SCUT, régime de délégation permettant à un constructeur privé de recevoir une redevance publique. Le SCUT s'inspire du système «shadow toll» ou «péage virtuel» institué sur les routes britanniques. Les appels d'offres relatifs à ces contrats SCUT se sont déroulés en 1997. Ils semblent actuellement moins utilisés.

### 2.5.3 En Hongrie

2.5.3.1 Il n'y a pas de loi spécifique régissant les projets en PPP, toutefois les règles d'engagements financiers de l'État sont décrites dans l'arrêté n°2098/2003 (V29).

2.5.3.2 En 1997, le pays a pris l'initiative de lancer un programme en partenariat avec le privé portant sur le développement de parcs d'activités industrielles dont le nombre atteignait 165 début 2004.

## 3. Comment définir la concession et le PPP?

3.1 Le droit européen n'a pas été en mesure de donner des définitions réalistes et utiles des PPP et des concessions. Les

<sup>(1)</sup> Loi du 24/12/93 - marchés publics - Moniteur belge 22 Janvier 1994. Arrêtés royaux des 8 et 10/01/96 - Moniteur belge du 26 janvier 1996 arrêté royal relatif aux marchés publics de travaux de fournitures et de services et aux concessions de TP.

<sup>(2)</sup> Idem.

<sup>(3)</sup> Loi du 24 décembre 1993 (article 9) - arrêté royal du 8 janvier 1996 (article 21) - arrêté royal du 26 septembre 1996 Maurice-André Flamme. La loi du 24 décembre 1993 Journal des Tribunaux 1994. Régime construction.

notions de PPP et de concession de travaux publics et de service public en droit européen sont ou inexistantes ou critiquables. La critique de la notion actuelle porte sur:

— le rattachement des concessions à la notion de marchés de travaux (paragraphe 3.1.1);

— l'absence de dissociation entre les contrats de longue durée et les contrats de courte durée qui constitue la ligne de partage du financement extérieur à l'entité administrative et donc le support de la délégation (paragraphe 3.1.2);

— l'absence de traitement des propositions autonomes de concessions du secteur privé (point 3.1.3).

### 3.1.1 Le rattachement des PPP et concessions aux marchés de travaux

3.1.1.1 La question des concessions prend ses sources en droit communautaire d'une part, dans les principes et les règles du Traité et, d'autre part dans les directives qui mettent en oeuvre ces principes.

3.1.1.2 Les directives élaborées par l'Union ont pour objet d'assurer la transparence de la mise en concurrence dans l'ensemble du domaine des marchés publics et leur champ d'application est **parfois** confus lorsqu'il s'agit des contrats complexes de concession ou de Partenariat Public Privé.

3.1.1.3 Seule la directive 93/37 <sup>(4)</sup> coordonnant les procédures de passation des marchés publics de travaux définissait le contrat de concession de travaux publics en lui donnant une définition en son article 1) alinéa d. Elle le faisait malheureusement par référence aux simples marchés de travaux publics <sup>(5)</sup>. **La directive 92/50** <sup>(6)</sup> sur les marchés publics de service ne comportait pas de définition de la concession. Enfin **la directive 93/38** <sup>(7)</sup> ne traitait pas du sujet de la définition ou de la passation des concessions, elle réglementait la passation de tous les marchés passés par les concessionnaires dans les secteurs dits spéciaux, se substituant ainsi aux autres directives. Le CESE regrette cette approche laconique et irréaliste, malheureusement maintenue dans les directives 2004/17 et 2004/18 <sup>(8)</sup>.

<sup>(4)</sup> JO L 199, du 9.8.1993.

<sup>(5)</sup> La «concession de travaux publics», est un contrat présentant les mêmes caractères que ceux visés au point a), à l'exception du fait que la contrepartie des travaux consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix.

<sup>(6)</sup> JO L 209, du 24.7.1992.

<sup>(7)</sup> JO L 199, du 9.8.1993.

<sup>(8)</sup> JO L 134, du 30.4.2004.

3.1.1.4 La Commission, consciente du recours croissant au PPP, a publié **une communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire des marchés publics** en avril 2000 <sup>(1)</sup>. Cette communication avait pour objet de sortir de l'ambiguïté juridique fondamentale liée à l'absence de définition correcte des concessions et PPP dans les directives marchés publics. Il faut rappeler qu'en l'état actuel les droits nationaux accueillent les concessions et les PPP de façon extrêmement variée.

3.1.1.5 Le CESE considère qu'il manque les définitions de la concession et des contrats de PPP ou de délégation qui affirment clairement leur contenu et leur étendue. En effet, la concession et plus largement la délégation ne se résument pas à un seul critère: le risque ou le paiement, comme l'a considéré la directive 93/37, puis la communication interprétative, mais elle se définit par tout un ensemble d'éléments.

3.1.1.6 Comment mieux définir une concession ou un PPP?

3.1.1.6.1 Le contrat ou l'acte unilatéral par lequel une autorité publique accorde des droits spécifiques à une organisation extérieure à elle pour «concevoir, construire, financer, entretenir et gérer» une infrastructure ou un service pour une période longue et déterminée:

— se dénomme une concession lorsque l'entreprise est rémunérée par un prix payé majoritairement par les usagers;

— se dénomme un contrat de partenariat public — privé lorsque la rémunération est effectuée majoritairement par l'autorité publique.

3.1.1.6.2 De ces définitions, il y a lieu de dégager deux critères liés à ces types de contrats:

— La nécessité d'un **transfert de responsabilité** de l'autorité publique au titulaire du contrat;

— La notion de **globalité du contrat**, qui inclut de nombreuses fonctions (construction, financement, exploitation, maintenance, etc.) sur une longue durée (fourchette moyenne de 10 ans à 75 ans).

3.1.1.6.3 Le CESE considère qu'il n'y a pas lieu de se limiter, comme le fait la communication interprétative d'avril 2000, à considérer que le contrat (de concession) se résume à la seule prise de risque d'exploitation, ce serait une vue trop partielle et limitative de ce type de contrats.

<sup>(1)</sup> JO C 121, du 29.4.2000.

3.1.2 La dissociation nécessaire entre contrats de courte et de longue durée

3.1.2.1 À la suite du livre vert publié par la Commission européenne en novembre 1996 <sup>(2)</sup>, le CESE avait adopté un avis le 28 mai 1997 <sup>(3)</sup> dans lequel il demandait à la Commission de réviser son approche concernant les concessions en vue de les rendre plus autonomes vis à vis de la définition du marché de travaux: «*La question des concessions devrait faire l'objet d'un examen approfondi, étant entendu que leur attribution doit faire l'objet de transparence et de critères objectifs. Il existe des différences fondamentales entre une concession et un contrat de marché: objet, durée, conditions de financement, mode de gestion, étendue de la responsabilité. La Commission européenne, afin de favoriser le développement de ces contrats pourrait mettre à l'étude un outil juridique adapté concernant leur régime d'exécution*» <sup>(4)</sup>.

3.1.2.2 Le CESE estime nécessaire, si l'on se penche sur la nature des contrats et leur classification, de reconnaître leur fonctionnalité propre.

3.1.2.3 Un contrat de concession ou de PPP ne peut pas être résumé, sans mention de durée, à un transfert de risque d'exploitation alors qu'il s'agit, avant tout, de transférer la conception, la construction, le financement et la gestion-maintenance d'un ouvrage ou d'un service au candidat retenu.

3.1.3 **Concernant les contrats de promoteurs déjà mentionnés**, plusieurs pays ont institué un droit spécifique reconnaissant la possibilité pour des acteurs privés de proposer un projet aux autorités publiques responsables. Cette pratique désormais courante en Italie devrait pouvoir s'étendre aux autres États membres qui actuellement ne disposent pas de procédures similaires.

3.2 *Des applications différentes du droit européen engendrant des différences juridiques*

3.2.1 Les concepts contractuels publics européens ne sont pas source d'unité en Europe ainsi il sera considéré qu'un contrat est un marché dans un pays et dans un autre qu'il est une concession. Le même contrat aura donc deux régimes de passation selon le pays où l'on se trouve. Le Royaume-Uni, moins sensible à la classification des contrats que les pays de tradition latine et de droit administratif, a toujours considéré que les PPP étaient de simples marchés publics alors qu'il aurait pu être considéré qu'il s'agissait de concessions de travaux publics.

<sup>(2)</sup> COM(96) 583 final.

<sup>(3)</sup> JO C 287 du 22.9.1997.

<sup>(4)</sup> D'autres points méritent d'être cités de l'avis:

«Les méthodes de financement privé des ouvrages publics se développent dans plusieurs pays. Il s'agit des contrats de longue durée comportant un apport de financement privé, ce qui les différencie nettement des marchés publics».

«Le CES souhaite que l'activité des concessions fasse l'objet d'un régime spécifique, notamment pour les réseaux transeuropéens».

«Le CES propose que la Commission européenne favorise la promotion des nouvelles méthodes contractuelles fondées sur le financement privé des infrastructures publiques».

3.2.2 L'émergence du droit spécifique PPP dans plusieurs États montre la spécificité de ces types de contrats situés à la charnière de la gestion administrative et du contrat, ce qui rend difficile toute réglementation a priori.

3.3 *Le droit européen peut-il se contenter de classer les contrats dans la seule optique de leur passation alors que serait laissée dans l'ombre la délégation de service public au sens institutionnel? Le seul régime de passation du contrat a-t-il tant d'importance?*

3.3.1 La portée des directives dépasse sensiblement l'harmonisation de la passation des contrats publics. En effet les définitions adoptées par celles-ci ont été intégralement reprises dans plusieurs lois nationales entraînant une implantation de concepts contractuels communs dans plusieurs pays en Europe.

3.3.2 Mais les directives 2004/17 et 2004/18 abandonnent le régime juridique des contrats nationaux aux lois nationales qui organisent le droit de leur mode d'exécution. Se pose alors la question de la place accordée au privé dans la gestion publique.

3.4 *La hiérarchie des normes en se fondant sur le principe de l'économie de marché, accorde une importance particulière aux obligations de service public et au respect de la dimension sociale.*

3.4.1 Le CESE réaffirme:

- que conformément à la future Constitution adoptée par le Conseil, les objectifs poursuivis comportent le développement durable fondé sur une croissance économique équilibrée et la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement;
- que lorsqu'ils sont mis en place, les PPP doivent contribuer à atteindre les objectifs de l'Union;
- que la stratégie adoptée au sommet de Lisbonne a confirmé le respect du principe d'une économie de marché ouverte en la complétant par une croissance forte respectant la dimension sociale de l'Europe (éducation, formation, emploi, etc.).

3.4.2 Tout en respectant le principe de subsidiarité pour atteindre cet objectif d'économie de marché ouverte, l'autorité publique compétente doit tenir compte des possibilités de compétition et décider de la solution la plus appropriée.

3.4.3 Toute solution contractuelle confiant la gestion publique repose sur l'application des obligations sociales du pays concerné et le respect des performances prévues au contrat. En cas de non-respect des volets sociaux ou de performance, des clauses de résiliation du contrat devront s'appliquer.

#### 4. Propositions visant à améliorer et clarifier le droit des PPP et des concessions

4.1 Pour créer un cadre harmonisé au niveau européen le CESE estime souhaitable d'accompagner le développement de ces contrats par une ou plusieurs communications interprétatives qui suivraient la diversité et la complexité du phénomène dans le temps plutôt que de se lancer immédiatement dans une directive qui pourrait se révéler inadaptée rapidement.

4.2 D'autre part, le CESE invite la Commission à traiter le thème des PPP de manière globale et, dans le cadre de ses communications, à rassembler (après enquête auprès des États) une liste de critères que les Pouvoirs Publics pourraient prendre en considération pour les aspects sociaux et environnementaux. Ainsi ces Pouvoirs Publics, en complétant par ces critères la législation existante, pourraient en faire des conditions d'exécution des contrats.

4.3 Le CESE considère que:

- le PPP est un instrument économique flexible et dynamique qui peut servir de catalyseur à l'intégration de certains objectifs économiques, sociaux et environnementaux, tels que le développement durable, l'emploi et l'intégration sociale;
- le PPP permet une amélioration des cultures respectives entre les partenaires publics et privés.

4.4 La directive 2004/18 règle plusieurs questions importantes concernant la passation des contrats publics pouvant s'adapter aux PPP et concessions à savoir: les critères, le dialogue compétitif et la confidentialité des offres. Il semble utile de préciser les points suivants:

##### 4.4.1 Maintien de l'approche ouverte des concessions

4.4.1.1 L'approche de caractère ouvert de la rédaction de la directive 2004/18 doit d'autant plus être maintenue que les États membres n'ont pas tous recours aux procédés concessionnaires.

#### 4.4.2 Donner une définition juridique harmonisée des concessions et des PPP en Europe

4.4.2.1 Il est nécessaire de procéder à l'unification de la définition de ces deux contrats dans les États membres. Celle proposée ci-dessus par le CESE (voir point 3.1.1.6) peut permettre de confirmer la place particulière que tiennent ces contrats aux confins de la notion de marché et de celle d'administration publique.

#### 4.4.3 Respect de l'innovation

4.4.3.1 La réglementation communautaire relative aux concessions de travaux ne fait pas obligation au concédant de préciser dans l'avis de concession de travaux publics, s'il accepte des variantes innovantes.

4.4.3.2 Le CESE considère souhaitable que les variantes de toute nature soient accueillies lors des consultations de ces types de contrats, en favorisant l'innovation.

4.4.3.3 En effet, la réponse d'un candidat pressenti pour une concession peut avoir un caractère original comportant des innovations majeures et essentielles sur tous les aspects techniques, financiers ou commerciaux et qui peuvent être utilisés pour améliorer du point de vue social et économique les conditions de vie et de travail des consommateurs et des travailleurs concernés.

4.4.3.4 Cette incitation des candidats à consentir un investissement intellectuel coûteux dans une consultation permettant de telles innovations, est conforme à l'esprit de la stratégie de Lisbonne. Aussi faut-il éviter que la propriété intellectuelle de dispositions originales de ce candidat, puissent être mises à la disposition des autres concurrents. C'est une question d'éthique et d'incitation à l'innovation qui devrait faire l'objet d'une transposition dans le droit national des États membres au titre de la nouvelle procédure du «Dialogue compétitif» lié au PPP.

#### 4.4.4 Procédure négociée

4.4.4.1 Une proposition de contrat de concession doit obéir à l'objectif de service qui doit être défini par le concédant, mais elle doit bénéficier du maximum de liberté dans la façon d'atteindre cet objectif: conception de l'ouvrage, phasage des travaux, prise de risques techniques etc. Après remise des propositions par un ou plusieurs candidats, le CESE souhaite voir s'instaurer un dialogue entre le concédant et les concessionnaires potentiels avec l'objectif de la mise au point définitive du contrat de concession ou de PPP en fonction des choix proposés face aux besoins de l'autorité publique. L'ancienne directive 94/37 réservait les cas de procédure négociée à des exceptions. Désormais, le dialogue compétitif a adopté le principe de la négociation pour les contrats dits complexes.

4.4.4.2 La procédure de dialogue compétitif adoptée devrait donc:

- bien préciser que les cas d'ouverture (difficulté d'apprécier les réponses du privé ou la nature exacte des besoins ou les montages financiers) sont compris dans un sens très large et libéral;
- affirmer que chaque entreprise peut faire sa proposition propre, la propriété intellectuelle de chaque concurrent étant sauvegardée.

4.4.4.3 Il doit enfin être rappelé que la conclusion d'un contrat entre l'autorité publique concédant et le concessionnaire du contrat est obligatoire en fixant les responsabilités de chacune des parties à l'instar de ce que propose la loi des pays concernés.

#### 4.4.5 Affirmation de principes d'ensemble

4.4.5.1 L'importance d'un cadre juridique bien adapté aux concessions et PPP doit se concrétiser particulièrement dans l'adoption de principes relatifs à l'exécution des contrats de concession ou de PPP.

4.4.5.2 La possibilité de conclure des contrats de partenariat dépend fondamentalement de la possibilité d'atteindre l'équilibre contractuel et de son respect dans le temps.

4.4.5.3 Le CESE préconise que la Commission dans une Communication interprétative favorise une répartition équilibrée des risques entre concédant et concessionnaire en laissant le choix à chaque État de fixer les moyens qui peuvent être évolutifs dans le temps. Dans ce but plusieurs idées devraient figurer parmi les principes d'une telle communication:

- les risques d'une concession d'infrastructure ou d'un PPP doivent être identifiés, quantifiés et clairement affectés à la partie la mieux à même de les assurer;
- en matière de risques exceptionnels (événement imprévisible, qui augmente le coût du contrat, modification imprévue des contraintes publiques, exigences techniques impossibles à prévoir dans l'exécution du chantier, modifications brusques du comportement du consommateur, etc.), le concédant et le concessionnaire doivent, pour les partager, conclure au préalable les conventions contractuelles ad hoc;
- une indemnisation doit être assurée par le concessionnaire qui ne respecterait pas les clauses du contrat;
- comme dans toute conclusion d'une convention au titre du droit privé, le concessionnaire assurant le financement doit pouvoir escompter que les innovations émanant du législateur en matière juridique ou fiscale n'auront pas d'incidence sur les contrats en cours;

- une indemnisation immédiate doit être prévue en faveur du titulaire du contrat dès lors qu'une modification du contrat intervient suite à une nouvelle exigence du concédant sans qu'il y ait de modification des conditions initiales du contrat;
- le concessionnaire doit pouvoir bénéficier d'une souplesse suffisante pour assumer la mission qui lui a été déléguée par le concédant, celui-ci se réservant l'ensemble des questions régaliennes ou d'ordre public.

4.4.5.4 L'implantation du système de concessions comme forme de collaboration efficace entre la gestion et le financement privés et l'investissement public en matière de prestation de services d'intérêt général requiert, pour fonctionner correctement, un cadre juridique et comptable approprié, capable de s'adapter à la structure particulière du principe de concession. Les lourds investissements et les coûts élevés que doit supporter l'entreprise privée durant les premières années pour réaliser l'infrastructure et mettre en marche le service doivent pouvoir être étalés, du point de vue comptable sur toute la durée de la concession. Tel qu'il est présenté, le projet d'harmonisation comptable au niveau communautaire rend impossible le processus de concession. L'expérience comptable de l'Espagne, forte du traitement appliqué aux concessions récentes, pourrait être un exemple à prendre en compte s'il s'agit de recourir à des formes de collaboration public/privé pour des projets de construction et/ou de prestation de services dans le cadre de l'Union européenne.

## 5. Clarifier sensiblement les règles de concurrence entre les entités publiques ou parapubliques et les entités privées

5.1 Les sociétés mixtes sont souvent attributaires directes des concessions ou de droits spéciaux ou exclusifs, qui peuvent dans certains cas élargir leur champ d'activité en dehors de leur zone de création par simple modification de leurs statuts. Il en découle que la compétition lorsqu'elle a lieu est parfois faussée. Elles doivent dans ce cas tenir une comptabilité séparée, afin de pouvoir vérifier qu'elles ne pratiquent pas de subventions croisées qui viendraient fausser la concurrence.

### 5.2 Le CESE préconise de clarifier les règles de la façon suivante

5.2.1 Avant de créer une entité mixte, l'autorité compétente doit tenir compte des possibilités de concurrence du marché et décider de la solution la plus appropriée.

5.2.2 Par souci de transparence et d'efficacité, les procédures de création d'entités mixtes doivent être annoncées préalablement aux appels d'offres et inviter clairement les concurrents privés à pouvoir éventuellement participer à la création de

sociétés para-publiques. Enfin la mise en concurrence par une autorité publique d'une nouvelle prestation auprès d'une entité mixte locale doit s'effectuer:

- en obligeant cette entité mixte si elle sort de son territoire d'origine à tenir une comptabilité séparée, afin de pouvoir vérifier qu'elle ne pratique pas de subventions croisées qui viendraient fausser la concurrence;
- en respectant les procédures communautaires, y compris celles liées aux aides d'État;
- en contrôlant les conditions équitables de concurrence face au secteur privé (fiscalité et les coûts de fonctionnement de l'entreprise mixte).

## 6. Conclusions

Le CESE considère qu'actuellement émerge un droit spécifique de PPP dans de nombreux États et qu'à travers les expériences en cours, il est préférable:

- de laisser évoluer sous diverses formes le PPP pendant plusieurs années;
- d'obtenir des États membres la communication systématique des divers modes de PPP et des difficultés rencontrées (avantages et inconvénients par rapport aux formes traditionnelles);
- de créer avec des représentants des États, de la Commission et de la Société civile, dont le CESE, un observatoire de l'évolution des PPP (pour évaluer les expériences en fonction de divers critères notamment les coûts, l'accès aux prestations, les effets sur l'emploi, la compétitivité, l'environnement, etc.);
- de souligner que pour les PPP et les concessions les seuils européens de publicité (travaux, services) s'appliquent; en dessous de ces seuils européens chaque État appliquera ses propres règles afin d'éviter une inutile lourdeur administrative;
- de publier une communication interprétative clarifiant avant 2007:
  - la définition des concessions et des PPP,
  - la position concurrentielle des entités mixtes ou parapubliques,
  - le dialogue compétitif et la procédure de publicité,
  - la modalité du «promoteur» qui favorise l'innovation,
  - la pertinence des aides d'État pour les entités mixtes ou parapubliques.

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/12 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise»**

(COM(2004) 227 final)

(2005/C 120/19)

Le 24 mai 2004, le Conseil européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 2004 (rapporteur: M. WILKINSON).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 84 voix pour, 11 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Avant le lancement du marché intérieur, il existait de grandes disparités entre les systèmes et les taux appliqués aux produits d'accise, conséquence de différences historiques et culturelles entre les États membres. Avec la directive 92/12/CEE, un accord avait été trouvé pour harmoniser le régime général des produits soumis à accise<sup>(1)</sup>, ainsi que leur détention, leur circulation et leur contrôle<sup>(2)</sup>.

1.2 L'article 27 de cette directive exigeait qu'avant le 1<sup>er</sup> janvier 1997, le Conseil réexamine les articles 7 à 10 et arrête le cas échéant les modifications nécessaires<sup>(3)</sup>. L'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 1997 s'est avérée trop courte pour permettre de se prononcer valablement sur les difficultés rencontrées et toujours d'actualité dans l'application de ces articles.

1.3 Depuis l'entrée en vigueur de la directive, l'intérêt pour la circulation de produits d'accise sur lesquels une taxe a déjà été acquittée et faisant l'objet des dispositions des articles 7 à 10 de la directive a cru de façon considérable. Cette évolution a conduit certains États membres à introduire, à la demande des

opérateurs économiques, des procédures simplifiées. De plus, des citoyens ont formulé de nombreuses plaintes quant à l'application restrictive des articles concernés.

1.4 La Commission estime aujourd'hui appréhender suffisamment les problèmes existants dans les différentes catégories de mouvement concernées<sup>(4)</sup> pour proposer les amendements nécessaires.

## 2. Observations générales

2.1 Le fonctionnement spécifique du marché intérieur concernant les produits soumis à accise s'est avéré compliqué, avec pour conséquence une certaine incertitude quant à la manière dont les règlements devraient être appliqués dans certains cas. Il a par ailleurs donné lieu à un accroissement significatif de la charge administrative pour les entreprises impliquées. Les propositions de la Commission couvrent les transactions commerciales, les ventes à destination d'un particulier et les ventes à distance. Elles visent à clarifier, simplifier et harmoniser les dispositions existantes applicables aux mouvements intracommunautaires sur lesquels l'accise a déjà été acquittée dans un État membre pour les produits concernés, ainsi qu'à libéraliser de tels mouvements afin que les consommateurs européens soient davantage en mesure de profiter du marché intérieur. Le Comité appuie ces deux objectifs.

2.2 Étant donnée l'importance des accises en termes de revenus pour les États membres<sup>(5)</sup> et les différences dans la manière dont ceux-ci appliquent les règlements, la Commission a éprouvé des difficultés à arriver à un accord sur le contenu des amendements. Il est noté que les dix «nouveaux» États

<sup>(1)</sup> Les marchandises en question sont les tabacs manufacturés, les huiles minérales et les boissons alcoolisées.

<sup>(2)</sup> En règle générale, les mouvements intracommunautaires de produits d'accise s'effectuent en «suspension de l'accise» entre «entrepôts fiscaux» dans les États membres sous le couvert d'un document agréé. Le paiement de l'accise a lieu dans les États membres où les produits sont mis à la consommation en temps utile.

<sup>(3)</sup> Les produits d'accise ayant déjà été mis à la consommation dans un État membre et pour lesquels l'accise a donc déjà été acquittée dans cet État membre, peuvent également faire l'objet d'un mouvement intracommunautaire. C'est précisément sur ce type de mouvement que portent les dispositions des articles 7 à 10.

<sup>(4)</sup> Les catégories sont les produits circulant entre les États membres à des fins commerciales (autres que les «ventes à distance»), définies comme toutes fins autres que les besoins propres des particuliers, les produits acquis directement par les particuliers pour leurs besoins propres, et les ventes à distance.

<sup>(5)</sup> Leur valeur totale dans le PIB de l'UE en 2001 (15 États membres) était supérieure à 8,8 milliards d'euros et le revenu d'accise moyen de l'Union s'est élevé à 2,72 % du PIB.

membres n'ont pas participé aux discussions avec la Commission qui ont abouti aux propositions. Le Comité reconnaît que les États membres doivent disposer des accises comme source de revenus mais doute que ces propositions modifieront les habitudes des consommateurs au point d'affecter de façon substantielle les rentrées globales.

2.3 Les prix à la consommation des marchandises soumises à accise sont souvent fortement influencés par les taux appliqués. C'est particulièrement le cas pour les tabacs manufacturés et les boissons alcoolisées<sup>(1)</sup>. Les États membres se sont employés à réduire les différences existant entre les taux d'accises appliqués dans chacun d'entre eux depuis le lancement du marché unique mais tant que ces taux ne feront pas l'objet, au minimum, d'une mesure d'harmonisation significative, l'incitation à rechercher les meilleures affaires persistera et les activités criminelles organisées se poursuivront dans ce domaine.

2.4 Les citoyens européens espèrent tirer avantage du marché unique de multiples façons mais le droit de se procurer au sein de l'Union n'importe quel produit aux prix locaux constitue un avantage essentiel. Leur refuser ce droit ne les incitera pas à considérer l'Union européenne sous un jour favorable.

2.5 Comme la Commission l'indique, le type de mouvement de produits d'accise couvert par les articles concernés touchait essentiellement les particuliers ainsi que les petits opérateurs économiques ne disposant pas de moyens financiers importants ou d'une infrastructure commerciale. Il est important que l'ensemble des mesures arrêtées soient claires, faciles à comprendre et, dans la mesure du possible, à mettre en oeuvre. Elles doivent également être réalistes et applicables.

2.6 Dans un véritable marché intérieur, il conviendrait également de libéraliser les dispositions relatives aux tabacs. Le Comité reconnaît néanmoins qu'en statuant sur les marchandises à inclure dans la directive amendée, les États membres devront envisager pleinement l'ensemble des implications et que cet examen pourrait les amener à exclure certains produits.

2.7 Le Comité note également que les huiles minérales circulent rarement à des fins autres que commerciales. Il est par conséquent évident que les propositions telles qu'elles sont formulées devraient essentiellement concerner les mouvements de boissons alcoolisées.

(<sup>1</sup>) En ce qui concerne les tabacs manufacturés, les prix à la vente sont environ 3,7 fois supérieurs dans l'État membre le plus taxé que dans le pays le moins taxé. Les taux d'accise appliqués aux boissons alcoolisées varient de 1 à 15,9 entre l'État membre le moins taxé et l'État membre le plus taxé en ce qui concerne la bière et les «produits intermédiaires», et de 1 à 9,2 pour les boissons spiritueuses. Il est impossible d'établir une telle comparaison pour les vins étant donné qu'ils ne sont pas taxés dans 12 des 25 États membres et qu'une taxe minimale de 2 centimes d'euro par bouteille est appliquée dans 2 autres États membres.

2.8 Le Comité se félicite grandement que bon nombre des propositions avancées soient basées sur les conseils et les requêtes émanant des organisations d'entreprises concernées par ces questions et qu'elles prennent en compte les effets sur les petites entreprises.

### 3. Observations particulières

3.1 **Article 7.** Cet article porte essentiellement sur les personnes susceptibles de payer l'accise dans diverses circonstances, sur les formalités administratives, sur les ventes à bord d'un bateau ou d'un avion au cours d'un transport intracommunautaire, ainsi que sur la façon dont il conviendrait de traiter les pertes de produits sur lesquels les droits d'accise ont été acquittés, lorsqu'elles surviennent au cours d'un transport intracommunautaire.

3.1.1 Le Comité se réjouit des clarifications et de l'harmonisation qu'apporteront les propositions de la Commission. En outre, il se félicite grandement que soit reconnue la nécessité de réduire le lourd travail administratif nécessaire pour se conformer entièrement aux règles en vigueur. Le Comité soutient l'appel lancé par la Commission aux États membres afin que ces derniers permettent l'introduction de procédures simplifiées au moyen de simples accords administratifs bilatéraux entre États membres.

3.2 **Article 8.** Cet article porte sur les produits acquis par des particuliers et destinés à leurs besoins propres. L'obligation pour lesdits particuliers de transporter eux-mêmes les produits concernés constitue ici le principal élément problématique.

3.2.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission de libéraliser le système actuellement appliqué aux achats à distance par des particuliers afin que ces derniers ne soient plus forcés de transporter personnellement les marchandises acquises.

3.2.2 Le Comité comprend que la nouvelle proposition selon laquelle le particulier serait tenu d'organiser personnellement l'envoi des produits vers un autre État membre (les diverses formalités ne pourraient pas être réglées par le vendeur) soit en accord avec les dispositions générales régissant actuellement la TVA appliquée aux achats à distance. Cependant, on voit difficilement comment cette procédure pourrait être mise en pratique. On pourrait imaginer, par exemple, que les vendeurs recommandent un agent local qui organiserait le transport et qu'ils se conformeraient ainsi aux dispositions légales leur interdisant de s'en charger personnellement, mais l'effet serait identique. Il conviendrait de préciser que dans le cadre de la directive amendée, ce type de conseil ne constituerait pas une infraction.

3.3 Le Comité accueille favorablement la proposition d'éliminer les «limites indicatives» <sup>(1)</sup> comme élément de preuve éventuel pour distinguer les produits destinés à des besoins privés de ceux destinés à des fins commerciales. Le public perçoit généralement ces quantités comme des limites quantitatives et elles ont trop souvent donné lieu à des interprétations très restrictives par certains États membres. Le Comité reconnaît que leur suppression peut compliquer la lutte contre les activités de contrebande mais elles n'ont jamais été conçues pour constituer plus qu'un élément parmi d'autres à prendre en compte afin de déterminer le caractère plutôt commercial que personnel de la finalité d'un mouvement de produits. En elles-mêmes, elles ne constituent pas non plus une preuve suffisante du point de vue juridique.

3.3.1 Le Comité suggère toutefois qu'il ne serait pas inopportun de mettre en œuvre des sortes de restrictions quantitatives pour les achats à distance (en l'occurrence quand les personnes concernées ne transportent pas elles-mêmes les marchandises).

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

3.4 **Article 9.** Les propositions couvrant le mouvement d'huiles minérales à des fins privées ne seront très vraisemblablement pas sources de problèmes importants.

3.5 **Article 10.** Le Comité se félicite de la clarification qui est proposée quant à l'État dans lequel l'accise est due.

#### 4. Résumé

4.1 Le Comité accueille favorablement les propositions avancées par la Commission dans ce domaine complexe et sensible.

4.2 Les propositions sont réalistes; les éclaircissements et les simplifications sont accueillies très favorablement, l'harmonisation est nécessaire et les citoyens de l'Union ne manqueront pas de se réjouir de la libéralisation puisqu'elle renforcera les avantages du marché unique.

*la Présidente*  
*du Comité économique et social européen*  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(1)</sup> Les limites indicatives équivalent actuellement à 800 cigarettes, 10 litres de boissons spiritueuses, 90 litres de vin et 110 litres de bière.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Directive du Conseil adaptant la directive 77/388/CEE, en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie»**

COM(2004) 295 final

(2005/C 120/20)

Le 30 juin 2004, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Vu l'urgence des travaux, lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004, le Comité économique et social européen a décidé de désigner M. PEZZINI rapporteur général et a adopté le présent avis par 121 voix pour, aucune voix contre et trois abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998, dans le cadre d'une «Stratégie de Vienne pour l'Europe» avait recommandé le principe de permettre aux États membres qui le souhaitent de tester les effets sur la création d'emploi et la lutte contre l'économie souterraine d'un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre <sup>(1)</sup>.

1.2 Suite à cette recommandation, le Conseil a adopté, le 22 octobre 1999, une directive ad hoc (1999/85/CE) d'une durée de validité de quatre ans (2000-2003). Neuf États membres ont utilisé cette possibilité: la Belgique, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

1.3 La Commission, sur base des rapports d'évaluation sur l'impact de ces mesures, a présenté le 23 juillet 2003 une proposition de directive visant la simplification et la rationalisation des taux réduits de TVA <sup>(2)</sup>. En raison de nombreuses divergences, le Conseil n'a pas encore réussi à adopter de nouvelle directive. En effet, l'adoption d'une directive dans ce domaine requiert encore un vote à l'unanimité.

1.4 En conséquence, et devant le risque d'insécurité juridique prévalant dans les États membres appliquant les taux réduits, la Commission a proposé, en accord avec le Conseil, une prorogation de la directive 1999/85/CE jusqu'au 31 décembre 2005.

## 2. Observations générales

2.1 Le CESE s'est déjà prononcé favorablement, à plusieurs reprises, sur le principe d'appliquer des taux de TVA réduits sur les services à forte intensité de main-d'œuvre <sup>(3)</sup>.

2.2 Dans ses avis, le CESE a émis des jugements et des appréciations positives sur l'impact des mesures en question, en matière de création d'emplois et de lutte contre le travail illégal.

2.3 Le CESE a formulé en outre de nombreuses suggestions visant à étendre les réductions de TVA à de nouveaux secteurs comme les services de restauration; la restauration des bâtiments historiques, religieux ainsi que des édifices appartenant au patrimoine culturel et architectural privé.

2.4 Le CESE se prononce donc favorablement sur le principe de permettre, jusqu'au 31 décembre 2005, aux nouveaux États membres qui en feront la demande, sur base de la directive 1999/85/CE, d'appliquer le taux réduit de TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre.

2.5 Le CESE regrette néanmoins que le Conseil ne soit pas parvenu à trouver un accord sur la proposition de directive de la Commission européenne qui visait à rationaliser et à simplifier le système dans son ensemble.

2.6 À plusieurs reprises, le CESE a indiqué que selon lui, le principe de l'unanimité représente, sur de nombreux aspects des questions fiscales, un obstacle réel à la progression de l'Union.

Bruxelles, le 28 octobre 2004.

*La Présidente*

*du Comité économique et social européen*

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(1)</sup> À cette époque, le taux de chômage dans l'UE avoisinait les 10 %. Le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg (1997) avait centré ses travaux sur la lutte contre le chômage. Les études de l'Académie européenne d'Avignon sur le travail non déclaré ont montré qu'il peut aller jusqu'à 28 % au sein de l'UE. Cf. également l'avis du CESE sur le travail non déclaré (JO n° C 101 du 12 avril 1999, p. 30).

<sup>(2)</sup> COM(2003) 397 final du 23 juillet 2003.

<sup>(3)</sup> JO n° C 209 du 22 juillet 1999.  
JO n° C 32 du 5 février 2004.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques»**

COM(2003) 739 final — 2003/0300 (COD)

(2005/C 120/21)

Le 23 janvier 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175, paragraphe 1, du traité instituant la communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 octobre 2004 (rapporteuse: **Mme SIRKEINEN**).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 28 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, 10 voix contre et 14 abstentions.

## 1. Contexte

1.1 Au cours des dernières années, la politique énergétique de l'Union européenne s'est articulée autour de trois grands axes:

- la création de marchés du gaz et de l'électricité ouverts et efficaces,
- la sécurité d'approvisionnement énergétique, et
- la réalisation d'objectifs environnementaux contraignants, en particulier la lutte contre le changement climatique.

Les nouvelles directives sur les marchés du gaz et de l'électricité, qui ouvrent ceux-ci pour les clients non résidentiels à la mi-2004 et pour tous les consommateurs en 2007, font partie de la législation-clé adoptée dans ce domaine. Par ailleurs, s'agissant de la sécurité d'approvisionnement en électricité, le Livre vert publié en 2001 souligne que la gestion de la demande est un instrument important pour garantir la sécurité d'approvisionnement mais aussi pour lutter contre le changement climatique.

1.2 Un approvisionnement énergétique fiable à un coût raisonnable est une condition sine qua non pour assurer la croissance économique et le bien-être des citoyens de l'Union. Aussi le Comité économique et social européen a-t-il appuyé, dans ses avis, les objectifs formulés et l'approche suivie par la Commission.

1.3 La proposition de directive relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques a été présentée par la Commission dans le cadre d'un paquet de propositions sur les infrastructures énergétiques et la sécurité de l'approvisionnement. La Commission souligne que, dans ce contexte, l'on ne peut ignorer la question de l'équilibre entre l'offre et la demande. L'augmentation de la demande est l'une des raisons de la sollicitation accrue des réseaux et peut, en partie, être résolue par une gestion pertinente de la demande.

1.4 L'efficacité dans les utilisations finales (ou la conservation) d'énergie, est reconnue depuis longtemps comme un aspect fondamental du marché de l'énergie. Réduire la consommation d'énergie permet de réaliser des économies et contribue directement à la sécurité d'approvisionnement et, souvent, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à la diminution des besoins de production et des investissements dans de nouveaux réseaux de production, de transport et de distribution.

1.5 Le potentiel existant dans le domaine de l'amélioration de l'efficacité énergétique est important. La communication cite les conclusions d'études dont il ressort, d'une manière générale, qu'il est possible de réduire la consommation d'énergie dans l'UE d'au moins 20 % sans diminution du confort et sans coûts supplémentaires. Dans le cas de l'électricité, le potentiel d'économie est en général inférieur à ce chiffre mais il est plus élevé pour d'autres formes d'énergies.

1.6 Dans une communication qui accompagne le paquet énergie, la Commission, affirme que l'augmentation future de la demande sera maîtrisée par la gestion de la demande. Toutefois, de nouveaux investissements seront nécessaires, simplement pour renouveler les installations en fin de vie. La Commission considère qu'une grande partie de ces investissements seront destinés aux énergies renouvelables et à la production combinée de chaleur et d'électricité distribuée à petite échelle.

1.6.1 Le Comité ne peut cautionner la description donnée par la Commission des futurs besoins et tendances dans le secteur de l'électricité. L'on s'attendrait à trouver, dans une communication sur la sécurité de l'approvisionnement, des informations beaucoup plus claires et réalistes sur les tendances et les potentiels futurs, en particulier lorsqu'on dispose de données et de scénarios beaucoup mieux quantifiés, dont une partie est produite par la Commission elle-même. Cela ne sert à rien de ne pas fournir des informations de base claires et réalistes, même si elles sont impopulaires auprès de beaucoup de personnes.

1.6.2 Un calcul sommaire peut donner une idée de l'ampleur du problème et des pistes éventuelles pour le résoudre: le taux de croissance annuel de la demande d'électricité dans l'Union européenne se situe actuellement entre 1 et 2 %. L'objectif communautaire qui consiste à augmenter la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables implique une croissance annuelle inférieure à 1 %. L'objectif proposé en matière d'efficacité énergétique réduirait la croissance annuelle d'1 %. Les énergies renouvelables et les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique pourraient par conséquent compenser l'augmentation de la demande et remplacer la capacité existante par un pourcentage annuel nettement inférieur à 1 %. Les centrales ont une durée de vie de 30 à 50 ans, ce qui signifie que, en théorie, il convient de remplacer en moyenne 3 % du parc par an. D'après l'Agence internationale de l'énergie (AIE), au cours des vingt prochaines années, l'Union européenne aura besoin de nouvelles centrales d'une capacité de plus de 200 000 MW.

## 2. La proposition de la Commission

2.1 L'objectif de la proposition de la Commission est de réaliser des économies cumulées de 1 % par an du volume total d'énergie consommée précédemment dans chaque État membre par des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique. Ce chiffre de 1 % est calculé sur la base de la consommation moyenne annuelle dans les États membres au cours des cinq dernières années. La réalisation de cet objectif permettrait d'atteindre, en 2012, des économies d'énergie d'environ 6 %. La proposition de directive prévoit que les États membres sont tenus de vérifier que ces économies ont été réalisées chaque année jusqu'en 2012 et de faire un rapport en la matière. S'il n'est pas exclu que la consommation d'énergie augmente dans un État membre, cette augmentation doit toutefois être inférieure à ce qu'elle aurait été sans les mesures en question.

2.2 Le projet de directive encourage les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique et à promouvoir le marché des services énergétiques tels que l'éclairage, le chauffage, l'eau chaude, la ventilation etc. Les États membres sont tenus de respecter deux objectifs en matière d'économie d'énergie et de veiller à ce que les fournisseurs d'énergie offrent des services énergétiques durant la période de 2006 à 2012.

2.3 L'objectif général d'une économie d'énergie au stade des utilisations finales de 1 % par an équivaut à 1 % du volume moyen d'énergie distribuée ou vendue aux clients finals au cours des cinq dernières années. Ces économies devront être enregistrées dans les secteurs des ménages, de l'agriculture, du commerce, le secteur public, le secteur industriel et le secteur des transports. Les moyens de transport aériens et maritimes sont exclus pour des raisons de calcul. Sont également exclues du champ d'application de la proposition à l'examen les industries qui ont des activités à haute intensité d'énergie, dans la mesure où elles sont déjà couvertes par la directive sur les échanges de quotas d'émission et la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution. Tous les types d'énergies seront pris en compte: de l'électricité et du gaz naturel aux carburants, en passant par le chauffage et le refroidissement urbain, le charbon et le lignite, le gazole de chauffage, ainsi que les produits et déchets énergétiques de la sylviculture et de l'agriculture.

2.4 Un objectif sectoriel est fixé pour le secteur public des États membres, qui doit économiser au moins 1,5 % d'énergie par an, notamment en prenant en compte l'efficacité énergétique dans le cadre des marchés publics. Ces économies contribueraient également à l'objectif général annuel de 1 %.

2.5 Par ailleurs, les fournisseurs sont soumis à une obligation en matière de vente de services énergétiques. Les entreprises de distribution d'énergie et de vente d'énergie au détail devront intégrer des services énergétiques dans leur activité de distribution et de vente d'énergie aux clients jusqu'à ce que 5 % de ceux-ci soient couverts par ces services. Dans le cas contraire, des audits énergétiques seront offerts.

2.6 La proposition prévoit une méthode de calcul qui permet de prendre en compte les mesures prises antérieurement. Les États membres peuvent mesurer et vérifier l'impact continu des mesures prises depuis 1991 au plus tôt sur le plan des services et de l'efficacité énergétiques. Les taxes sur l'énergie et les campagnes d'information sur les économies d'énergie peuvent également être prises en compte pour autant que leur impact soit quantifiable et vérifiable.

2.7 Les États membres décident des secteurs concernés et de la mesure dans laquelle chaque secteur contribue à la réalisation de l'objectif national, bien que les services énergétiques, les programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique ou d'autres mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique doivent être offerts à tous les clients éligibles.

2.8 Les économies d'énergie seront calculées comme la somme des réductions mesurées ou estimées dans la consommation finale d'énergie, attribuables aux effets des services énergétiques, des programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique et à d'autres mesures pertinentes. Les États membres élaboreront régulièrement un rapport sur la réalisation de leurs objectifs. La proposition à l'examen donne des exemples de services énergétiques éligibles et d'orientations en matière d'efficacité énergétique pour mesurer et contrôler les économies d'énergie.

## 3. Observations générales

3.1 Le Comité a déjà eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises l'importance des économies d'énergie et d'une meilleure efficacité énergétique dans les utilisations finales aux fins du développement durable et, en particulier, de la lutte contre le changement climatique. Aussi se félicite-t-il de l'initiative de la Commission, qui accorde à cet aspect toute l'attention qu'il mérite. S'il soutient vivement l'objectif consistant à améliorer l'efficacité énergétique et certaines propositions du projet de directive, le Comité propose néanmoins quelques modifications.

3.2 De nombreux États membres ont pris des mesures dans ce domaine, de sorte qu'ils disposent actuellement d'un large éventail d'interventions, d'expériences pratiques et de résultats. À cet égard, la forme d'activité la plus répandue, dont il existe également, pour certains secteurs, des exemples au niveau communautaire, sont les actions volontaires, non organisées ou basées sur des accords.

3.3 Au niveau communautaire, il existe des dispositions concernant l'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des appareils ménagers et des équipements domestiques ainsi qu'une directive sur la performance énergétique des bâtiments. D'autres mesures, telles que la directive sur la conception des produits consommateurs d'énergie, sont en préparation. Dans de nombreux autres secteurs, les politiques communautaires appuient également l'efficacité énergétique dans les utilisations finales; c'est le cas par exemple de la directive IPPC <sup>(1)</sup> et des directives sur la taxation de l'énergie. Malheureusement, la plupart de ces instruments comprennent des mesures qui induisent une augmentation sensible du coût de l'énergie. L'on peut certes considérer que cela encourage les économies d'énergie, mais cet effet positif est annulé par les inconvénients que comporte la hausse des coûts pour les ménages et la compétitivité des industries

3.4 Les mesures prises pour améliorer l'efficacité énergétique varient largement en fonction du contexte local et des actions entreprises jusqu'à présent. Leur impact sur le marché intérieur semble limité. Aussi est-il important que, conformément au principe de subsidiarité, les mesures supplémentaires adoptées au niveau de l'UE apportent une véritable valeur ajoutée.

3.5 Dans sa proposition, la Commission semble tenir compte de la diversité et de la variété des mesures. Toutefois, compte tenu de l'ensemble des législations nationales et communautaires existantes et, en particulier, de toutes les mesures volontaires, le Comité considère qu'il convient d'adapter la proposition afin de conférer une valeur ajoutée aux mesures existantes. La cohérence avec d'autres dispositions connexes, comme la directive sur les bâtiments, requiert elle aussi des précisions.

3.6 Un grand nombre d'études ont été réalisées sur le potentiel d'amélioration de l'efficacité énergétique. D'une manière générale, le CESE marque son accord sur les chiffres présentés par la Commission. Si le potentiel est élevé, certains aspects doivent toutefois être nuancés en prenant mieux en compte les réalités économiques. La rentabilité des investissements en matière d'efficacité énergétique a été calculée sur la base d'une période d'amortissement de l'investissement qui, souvent, n'est pas viable dans la pratique. Par exemple, si la durée d'amortissement des coûts supplémentaires liés à un système de chauffage domestique plus efficace est égale à la durée de vie de l'appareil, par exemple plusieurs décennies, le propriétaire ne sera pas enclin à considérer qu'il s'agit d'un investissement rentable. De même, le directeur d'une petite entreprise dont le budget d'investissement est limité aura tendance à investir dans un projet qui augmente sa rentabilité et son chiffre d'affaires global plutôt que dans le remplacement d'un équipement toujours opérationnel par un appareil qui consomme moins d'énergie.

(1) Prévention et réduction intégrées de la pollution.

3.7 À la lumière de ce qui précède, l'objectif défini par la directive consistant à augmenter chaque année l'efficacité de 1 % est certes ambitieux mais, globalement, il n'est pas irréaliste. L'objectif qui prévoit 1,5 % d'économies dans le secteur public, essentiellement en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie dans les bâtiments, peut, dans certains États membres, s'avérer coûteux et difficilement réalisable dans les délais proposés.

3.8 Le principal argument en faveur de la définition d'un objectif obligatoire est que les objectifs sont une source de motivation importante. Toutefois, de nombreux arguments plaident contre l'introduction d'une telle mesure.

3.8.1 Les divergences entre les mesures prises par le passé et les mesures actuelles sont telles qu'un objectif unique impliquerait des coûts variables pour les utilisateurs en fonction des États membres. Par ailleurs, il est impossible de fixer des objectifs individuels pour les différents États membres parce qu'il n'existe pas de données comparables, par exemple en ce qui concerne la base de calcul.

3.8.2 De plus, la fixation d'un tel objectif serait perçue comme une entrave plutôt que comme une incitation, ce qui reviendrait à transmettre un mauvais signal. Le potentiel et les avantages liés à une meilleure efficacité énergétique devraient plutôt être mis en évidence de manière positive et stimulante.

3.8.3 Dans de nombreux États membres, peu de données sont disponibles sur la consommation actuelle d'énergie, la situation en matière d'efficacité énergétique et l'impact des mesures en cours. Les méthodes de calcul présentées dans le projet de directive ne sont pas assez précises. Si l'on peut se féliciter d'une certaine flexibilité dans ce domaine, il n'est toutefois possible de comparer les résultats et de déterminer s'ils correspondent à l'objectif fixé que si l'on dispose d'informations de base et de méthodes de calcul fiables et comparables.

3.8.4 En outre, le CESE craint qu'une suboptimisation de l'efficacité énergétique par la fixation d'objectifs contraignants ne compromette l'optimisation de buts plus généraux, comme l'efficacité de l'économie dans son ensemble ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre selon des modalités impliquant le meilleur rapport coût/efficacité.

3.9 Pour les raisons susmentionnées, le Comité est défavorable à la fixation d'un objectif obligatoire pour les États membres. Il considère en outre que la définition de méthodes de calcul pleinement satisfaisantes et utilisables constitue un prérequis fondamental dans ce domaine.

3.9.1 Le Comité propose qu'au lieu d'introduire des objectifs nationaux obligatoires optimaux, l'on oblige les États membres à élaborer des programmes d'efficacité énergétique ou à mettre à jour leurs programmes existants, y compris le contrôle. Dans ce contexte, les objectifs de 1 % et 1,5 % fixés pour le secteur public devraient être applicables pour la moyenne des États membres.

3.10 Les États membres doivent avoir la faculté de décider de la manière dont ils vont orienter les objectifs et les actions vers les différents secteurs et formes d'énergie. Toutefois, il importe que tous les secteurs et carburants soient pris en compte et participent dans la mesure de leurs potentiels.

3.11 Les dispositions de l'article 4, paragraphe 5, relatives à l'information, à la vérification et au contrôle impliquent une charge de travail disproportionnée par rapport aux avantages attendus. La qualité de ce contrôle est en outre discutable, dans la mesure où il est difficile d'établir un lien entre une certaine économie d'énergie et une mesure spécifique. Il y a lieu d'opter pour une solution beaucoup plus simple, claire et fiable.

3.12 Aborder les problèmes d'information et de financement de manière plus directe permettrait d'atteindre plus facilement des résultats analogues à ceux obtenus au moyen d'actions obligatoires. À cet égard, le Comité pense par exemple aux actions visées par les dispositions de l'article 8 relatif à la qualification, la certification et l'accréditation des fournisseurs de services énergétiques, qui devraient être développées et étendues. Par ailleurs, il convient de développer des modalités de financement innovantes, par exemple des prêts à taux d'intérêt peu élevé, pour tenir compte des longues périodes d'amortissement, comme dans les exemples mentionnés au paragraphe 3.6.

3.13 Il conviendrait en outre de prévoir des mesures destinées à appuyer et à promouvoir les actions volontaires existantes et qui ont fait leurs preuves. Parmi les mesures qui ont donné de bons résultats et qui devraient être encouragées par la Commission, conformément à l'article 12, l'on peut citer la diffusion d'informations, le recours aisé à des audits énergétiques indépendants, le développement d'applications en matière d'audits énergétiques adaptées aux PME ou à un secteur d'activité spécifique et la promotion de la formation continue des personnels appelés à gérer l'énergie.

3.14 Au lieu de gérer une quantité impressionnante de dossiers, la Commission pourrait promouvoir les efforts consentis par les États membres en vue d'améliorer l'efficacité énergétique en les aidant à créer de meilleures bases de données, qui seraient également très utiles pour elle. Il y a lieu d'effectuer une analyse approfondie des obstacles à une meilleure efficacité énergétique. La Commission pourrait également renforcer la coopération et l'échange de meilleures pratiques entre les États membres.

3.15 Une proposition comme celle à l'examen, qui a des répercussions sur les marchés et les coûts pour les consommateurs, devrait faire l'objet d'une évaluation d'impact adéquate. Étant donné qu'une telle évaluation n'a pas été réalisée lors des travaux préparatoires, le CESE demande qu'elle soit effectuée sans délai, avant la prise de décision au Conseil et au Parlement.

3.16 La Commission évoque l'introduction éventuelle, à un stade ultérieur, de certificats blancs. Ce système ne peut fonctionner que si l'on introduit des obligations contraignantes en matière de conservation d'énergie ou d'efficacité énergétique. Le Comité n'est pas favorable à l'introduction d'obligations contraignantes à cette fin et ne peut donc pas cautionner les certificats blancs. Par ailleurs, le fonctionnement des échanges de quotas d'émission et de cartes vertes devrait être suivi avec soin et évalué avant même de songer à introduire de nouveaux systèmes sur un marché de l'énergie déjà compliqué.

#### 4. Observations spécifiques

4.1 À l'article 3 («Définitions»), il y a lieu de définir plus clairement la notion de services énergétiques. Il convient également de réévaluer le plafond de 50 GWh cité dans la définition des «Petits distributeurs et entreprises de vente d'énergie au détail» qui, d'un point de vue pratique, pourrait s'avérer trop bas.

4.2 L'article 4 devrait être revu en tenant compte des observations générales formulées ci-dessus.

4.3 Article 6, paragraphe a et article 10, paragraphe b: il est souhaitable d'augmenter la fourniture de services énergétiques. Toutefois, le Comité ne partage pas l'approche de la Commission selon laquelle ces services ne devraient être fournis que par des entreprises de distribution d'énergie et de vente d'énergie au détail, et les coûts intégrés dans les tarifs de distribution et les prix de vente jusqu'à ce qu'un certain degré d'implantation sur le marché ait été atteint. Actuellement, des services énergétiques sont déjà fournis par d'autres sociétés, par exemple les services de maintenance domestique, des consultants en matière d'énergie et des sociétés de services énergétiques, et ce marché doit être ouvert à tout le monde, dans des conditions d'égalité. La proposition d'offrir des services gratuitement à 5 % des consommateurs, aux frais de tous les clients, n'est pas équitable pour ceux-ci et constitue une discrimination par rapport à d'autres fournisseurs.

4.4 À l'article 7, il y a lieu de clarifier la notion de «client éligible».

4.5 Article 10, paragraphe a: le Comité voit mal comment introduire des structures tarifaires pour le transport dans le but spécifique d'améliorer l'efficacité énergétique. Il est difficile de comprendre les mécanismes qui sous-tendent les exemples donnés dans ce paragraphe.

4.6 Les exigences en matière de relevé prévues par l'article 13 peuvent se révéler très chères et, au final, les coûts incombent toujours au consommateur. Aussi les mesures relatives au relevé de la consommation d'énergie devraient-elles faire l'objet du plus grand soin.

Bruxelles, le 28 octobre 2004.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures»**

COM(2003) 740 final — 2003/0301 (COD)

(2005/C 120/22)

Le 23 janvier 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 octobre 2004 (rapporteuse: **Mme SIRKEINEN**).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 28 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, 7 voix contre et 14 abstentions.

## 1. Contexte

1.1 Au cours des dernières années, la politique énergétique de l'Union européenne s'est articulée autour de trois grands axes:

- la création de marchés du gaz et de l'électricité ouverts et efficaces,
- la sécurité d'approvisionnement énergétique, et
- la réalisation d'objectifs environnementaux contraignants, en particulier la lutte contre le changement climatique.

Les nouvelles directives sur les marchés du gaz et de l'électricité, qui ouvrent ceux-ci pour les clients non résidentiels à la mi-2004 et pour tous les consommateurs en 2007, font partie de la législation-clé adoptée dans ce domaine. Par ailleurs, s'agissant de la sécurité d'approvisionnement en électricité, le Livre vert publié en 2001 souligne que la gestion de la demande est un instrument important pour garantir la sécurité d'approvisionnement mais aussi pour lutter contre le changement climatique.

1.2 Un approvisionnement énergétique fiable à un coût raisonnable est une condition sine qua non pour assurer la croissance économique et le bien-être des citoyens de l'Union. Aussi le Comité économique et social européen a-t-il appuyé, dans ses avis, les objectifs formulés et l'approche suivie par la Commission.

1.3 Les marchés de l'énergie de l'UE ne fonctionnent pas encore de manière à réaliser les objectifs susmentionnés. Il ne faut du reste probablement pas s'attendre à un fonctionnement idéal, puisque les principaux instruments législatifs sont seulement en passe d'être mis en oeuvre. La Commission considère que la proposition à l'examen complète la législation existante et vise à remédier aux lacunes actuelles ou susceptibles de se présenter.

1.4 La panne générale d'électricité qui s'est produite en Italie en septembre 2003, ainsi que d'autres incidents survenus en Europe et aux États-Unis, ont été des facteurs déterminants concernant la présentation du paquet législatif. Cette panne généralisée a été causée par une série de pannes opérationnelles

à la suite d'une surcharge importante d'une ligne située en Suisse. Elle a notamment mis en évidence les problèmes de coordination qui existent entre gestionnaires du réseau de transport. Des leçons très utiles peuvent être tirées de ce regrettable incident. Le volume des transports et les problèmes potentiels y liés augmenteront avec l'ouverture des marchés.

1.5 Il est surprenant que la Commission se contente simplement de mentionner la raison fondamentale des pannes générales. Certains pays ou régions ont une capacité de production d'électricité insuffisante et doivent constamment importer des quantités importantes d'électricité de régions voisines ou plus éloignées dont la production est excédentaire. Au sein du marché commun de l'électricité, les échanges transfrontaliers sont utiles pour gérer efficacement les fluctuations de l'offre et de la demande et, partant, augmentent la sécurité d'approvisionnement et la concurrence, mais ils ne peuvent pas, et ne devraient pas, compenser la capacité de production insuffisante d'une partie du marché.

1.6 D'après la Commission, dans un marché qui fonctionne correctement, toute augmentation de la demande qui n'est pas suivie par une augmentation de l'offre entraîne une hausse des prix. En théorie, les consommateurs réagissent à une hausse des prix en réduisant leur consommation. Toutefois, sur les marchés de l'électricité, il est notoire que l'élasticité des prix est faible et ce, pour différentes raisons. Lorsqu'on atteint un certain niveau de prix, l'on a avantage à investir dans un accroissement de l'approvisionnement pour éviter que les prix ne continuent d'augmenter. Faute d'investissements suffisants, la hausse des prix se poursuit, créant, du moins à court et à moyen terme, d'importants problèmes pour les consommateurs, la compétitivité des industries et, partant, l'économie dans son ensemble. Un problème spécifique aux investissements dans la production d'électricité est l'impossibilité de réagir rapidement aux signaux du marché, dans la mesure où, de la planification à la réalisation en passant par l'obtention des autorisations requises, la durée d'exécution des projets est très longue. Si pour certains, les marchés à terme peuvent atténuer ce problème dans une certaine mesure, il s'agit de pratiques trop récentes pour pouvoir assurer leur viabilité.

1.7 L'Union européenne a décidé d'ouvrir ses marchés du gaz et de l'électricité à la concurrence. L'on se demande toutefois si des investissements suffisants seront consentis sur le marché ouvert, en particulier dans la capacité de pointe. La directive sur le marché de l'électricité impose aux États membres d'instaurer un système destiné à surveiller l'équilibre entre l'offre et la demande et à mettre en place une procédure d'appel d'offres pour garantir une capacité accrue en cas de nécessité. Les États membres sont responsables de la structure générale de l'approvisionnement énergétique et du choix des sources d'énergie, aspects que le projet de traité constitutionnel ne modifie pas.

1.8 Le manque d'investissements peut s'expliquer aussi bien par des défaillances du marché (prise en compte insuffisante des besoins à long terme, des facteurs environnementaux, régionaux, territoriaux, etc.) que par une concurrence trop timide, l'absence d'un cadre réglementaire stable, des procédures d'autorisation prohibitives et/ou l'opposition des pouvoirs publics. L'obligation de faire du réseau un acteur économique indépendant (unbundling) le condamne à être géré sans ambition puisque l'innovation et la création de valeur se trouvent dans les services aux clients. Ainsi, le réseau est coincé entre des prix de péage fixés par les régulateurs et des charges et des investissements imposés par les opérateurs clients alors qu'il n'a aucune visibilité ni possibilité d'action sur le développement.

1.9 L'efficacité dans les utilisations finales, ou l'économie d'énergie, est reconnue depuis longtemps comme un aspect fondamental du marché de l'énergie. Réduire la consommation d'énergie permet de réaliser des économies et contribue directement à la sécurité d'approvisionnement et, souvent, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à la diminution des besoins en matière de production et d'investissements dans de nouveaux réseaux de production et de transport. Les nouvelles technologies peuvent jouer un rôle important à cet égard et il convient de prendre des mesures pour renforcer leur développement et leur mise sur le marché.

1.10 La Commission souligne que l'on ne peut ignorer la question de l'équilibre entre l'offre et la demande. L'augmentation de la demande est l'une des raisons de la sollicitation accrue des réseaux. Si ce problème peut en partie être résolu par une gestion pertinente de la demande, il est toutefois également nécessaire de prévoir des mesures d'incitation adéquates pour promouvoir les investissements dans les réseaux et la production d'électricité.

1.11 Selon la Commission, l'augmentation future de la demande sera maîtrisée par la gestion de la demande. Toutefois, de nouveaux investissements seront nécessaires, simplement pour renouveler les installations en fin de vie. La Commission considère qu'une grande partie de ces investissements seront destinés aux énergies renouvelables et à la production combinée de chaleur et d'électricité distribuée à petite échelle.

1.11.1 Le Comité exprime son profond désaccord avec la description donnée par la Commission des futurs besoins et tendances dans le secteur de l'électricité. L'on s'attendrait à trouver, dans une communication sur les investissements en infrastructures, des informations beaucoup plus claires et réalistes sur les tendances et les potentiels futurs, en particulier lorsqu'on dispose de données et de scénarios beaucoup mieux quantifiés, dont une partie est produite par la Commission elle-même. Cela ne sert à rien de ne pas fournir des informations de base claires et réalistes, même si elles sont impopulaires auprès de beaucoup de personnes.

1.11.2 Un calcul sommaire peut donner une idée de l'ampleur du problème et des pistes éventuelles pour le résoudre: le taux de croissance annuel de la demande d'électricité dans l'Union européenne se situe actuellement entre 1 et 2 %. L'objectif communautaire qui consiste à augmenter la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables implique une croissance annuelle inférieure à 1 %. L'objectif proposé en matière d'efficacité énergétique réduirait la croissance annuelle de 1 %. Les énergies renouvelables et les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique pourraient par conséquent compenser l'augmentation de la demande et remplacer la capacité existante par un pourcentage annuel nettement inférieur à 1 %. Les centrales ont une durée de vie de 30 à 50 ans, ce qui signifie que, en théorie, il convient de remplacer en moyenne 3 % du parc par an. D'après l'Agence internationale de l'énergie (AIE), au cours des vingt prochaines années, l'Union européenne aura besoin de nouvelles centrales d'une capacité supérieure à 200 000 MW.

## 2. La proposition de la Commission

2.1 L'objectif de la directive proposée est de promouvoir les investissements dans le secteur européen de l'énergie afin de renforcer la concurrence et de prévenir de nouvelles pannes générales. Elle souligne la nécessité de disposer d'un cadre législatif communautaire clair pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, qui préserve la sécurité de l'approvisionnement et garantisse des interconnexions adéquates entre les États membres, grâce à des politiques générales, transparentes et non discriminatoires.

2.2 Le projet de directive invite les États membres:

- à mener une politique claire en faveur de l'équilibre entre l'offre et la demande, qui permette de fixer des objectifs en matière de capacités de réserve ou de prendre des mesures équivalentes, par exemple sur le plan de la demande, et
- à fixer des normes à satisfaire en matière de sécurité des réseaux de transport et de distribution.

2.3 Les gestionnaires de réseaux de transport sont tenus de présenter une stratégie d'investissement (multi)annuelle à l'autorité de régulation nationale. Celle-ci peut ajouter à la liste des projets transfrontaliers importants.

2.4 Les autorités de régulation nationales sont tenues de présenter une synthèse de ces programmes d'investissement à la Commission, qui consulte le groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz et prend en compte les axes d'intérêt européen prioritaire en matière de réseaux énergétiques transeuropéens.

2.5 Les autorités de régulation nationales se voient accorder le droit d'intervenir pour accélérer la mise en oeuvre de projets et, si nécessaire, pour lancer un appel d'offres concernant des projets spécifiques si les gestionnaires de réseaux de transport ne sont pas en mesure ou refusent d'achever les projets concernés.

### 3. Observations générales

3.1 La directive sur le marché de l'électricité et le règlement sur les échanges transfrontaliers forment le cadre du marché intérieur libéralisé de l'électricité depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Afin de garantir la stabilité réglementaire aux investisseurs et autres acteurs du marché, ce qui est crucial si l'on veut favoriser les investissements, ce cadre ne devrait être modifié qu'avec la plus grande prudence.

3.2 La Commission mentionne, plus ou moins clairement, les raisons pour lesquelles la sécurité d'approvisionnement la préoccupe et qui justifient l'élaboration d'une proposition de directive. Cette dernière n'aborde toutefois pas directement les raisons en question.

3.3 La première raison est l'absence de capacités de production suffisantes dans certaines parties ou dans certains États membres de l'Union, compte tenu des orientations de la politique énergétique. La Commission expose ce problème dans le cadre des capacités de réserve, mais il se pose également en ce qui concerne la production électrique de base.

3.4 La deuxième raison est la concurrence insuffisante due à l'absence de volonté politique de certains États membres d'agir contre les monopoles, les situations d'oligopole ou les positions dominantes du marché. La Commission prend note de cette situation et fait référence à sa capacité d'intervention limitée en la matière. L'option retenue consiste à augmenter la concurrence de la part des gestionnaires d'autres États membres pour tenter de garantir des capacités d'interconnexion suffisantes.

3.5 Une troisième raison est l'absence de volonté ou l'incapacité de certains gestionnaires de réseaux de transport à appliquer les lignes directrices existantes dans le cadre des échanges transfrontaliers, même si celles-ci ont été volontairement acceptées par les gestionnaires au sein de leurs propres organisations. L'on peut se demander si cette situation n'est pas due notamment à une dissociation insuffisante entre les activités énergétiques et les activités liées au réseau.

3.6 Le principal obstacle aux investissements dans les réseaux de transport est la résistance des décideurs politiques et de l'opinion publique à ce type de projets. Dans certains États membres, pratiquement toute forme de production est rejetée. Le droit des citoyens d'être consultés sur des projets qui les concernent est un droit fondamental important. Mais les processus de planification et de prise de décision ont tendance à devenir très lourds et à traîner en longueur, ce qui est susceptible de porter préjudice aux projets les plus urgents et les plus nécessaires.

3.7 La question fondamentale soulevée par la directive et qui doit être résolue au niveau communautaire est la nécessité de garantir, d'une manière ou d'une autre, des investissements suffisants dans les interconnexions en tenant compte du marché.

3.8 La proposition de directive à l'examen permet aux autorités de régulation d'intervenir en modifiant le plan d'investissement des gestionnaires de réseau de transport, en demandant que certains investissements soient consentis et finalement en lançant une procédure d'appel d'offres. Elle va plus loin que la directive sur le marché de l'électricité qui prévoit le contrôle de l'équilibre entre l'offre et la demande et, si nécessaire, le recours à la procédure d'appel d'offres pour augmenter la capacité. Pour éviter des modifications trop fréquentes de la réglementation ainsi qu'un excès de réglementation, les dispositions en question ne devraient pas être modifiées tant que l'on ne disposera pas d'une expérience suffisante en ce concerne leur fonctionnement.

3.9 Certaines dispositions de la proposition de directive, comme les dispositions générales de l'article 3, reprennent des éléments importants de toute politique énergétique nationale valable qui sont largement appliqués. Le fait de les présenter dans une directive est susceptible d'entraîner une confusion des compétences.

3.10 La gestion de la demande est un aspect qui aurait mérité l'attention de la Commission. Le fait de donner aux utilisateurs d'énergie, en particulier ceux de taille moyenne, davantage de marge de manœuvre pour réagir aux fluctuations des prix de gros de l'électricité pourrait contribuer à réduire les pics de la demande.

### 4. Observations spécifiques

4.1 Article 4: Le CESE approuve ces dispositions, étant donné que le premier paragraphe implique que tous les gestionnaires des réseaux de transport doivent signer les lignes directrices de l'ETSO.

4.2 Article 5: Le CESE considère que l'approche de cet article introduit une certaine confusion en ce qui concerne les compétences de l'Union européenne et des États membres. Prises hors contexte, le CESE approuve en principe la plupart des mesures mentionnées dans cet article comme étant des éléments d'une bonne politique nationale en matière d'énergie.

4.3 Au deuxième alinéa de l'article 5, paragraphe 1, ce que la Commission entend par «capacité de réserve» n'est pas clair. L'article ne devrait porter que sur les réserves techniques à court terme requises pour la fiabilité du système.

4.4 Article 6: Il est difficile de trouver un sens dans la relation entre les investissements dans les réseaux et la gestion de

la demande, d'autant plus de la manière dont cette relation est établie à l'article 6, paragraphe 1. S'agissant de l'article 6, paragraphe 2, ces exigences seraient principalement prises en compte, si possible, lors de la définition de la méthode de fixation des tarifs d'accès aux réseaux. En ce qui concerne l'article 6, paragraphe 2, des mesures doivent être prises concernant les interconnexions, comme mentionné au paragraphe 3.7.

4.5 Article 7: Le CESE n'est pas favorable aux mesures proposées dans cet article pour les raisons mentionnées au paragraphe 3.8.

Bruxelles, le 28 octobre 2004.

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

---

ANNEXE

**à l'avis du Comité économique et social européen**

Le passage suivant de l'avis de section a été rejeté au profit d'amendements adoptés par l'assemblée, mais a obtenu au moins un quart des suffrages:

**Paragraphe 1.8, dernière phrase:**

«Le fait d'élaborer fréquemment de nouvelles législations, en particulier lorsqu'elles permettent aux pouvoirs publics d'intervenir sur les marchés, ne contribue pas à créer le cadre réglementaire stable qui est nécessaire, bien au contraire, cela augmente les risques pour les investisseurs, retarde les investissements et, partant, augmente les prix».

*Résultat*

78 voix pour la suppression de la phrase

67 voix contre

9 abstentions.

---

## Avis du Comité économique et social européen sur le «Traité établissant une Constitution pour l'Europe»

(2005/C 120/23)

Le 29 septembre 2004, le Parlement européen a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur le «Traité établissant une Constitution pour l'Europe».

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 411<sup>ème</sup> session plénière des 15 et 16 septembre 2004 de nommer M. MALOSSE rapporteur général. Au cours de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 28 octobre 2004) il a adopté l'avis suivant par 166 voix pour, 4 voix contre et 6 abstentions.

### 1. Introduction

1.1 Dans son avis du 24 septembre 2003 <sup>(1)</sup>, le Comité économique et social européen apportait son soutien au projet de Traité constitutionnel. Il soulignait que, après un accord espéré entre les États membres, l'enjeu essentiel serait de le faire partager par les citoyens et la société civile des États Membres de l'Union.

1.2 Nous sommes arrivés à cette étape alors que les débats sur la ratification du Traité sont lancés dans chacun des pays de l'Union, quel que soit le mode de ratification choisi, parlementaire ou référendaire.

1.3 Devant cette échéance déterminante pour l'avenir de la construction européenne, il importe d'encourager chacune et chacun à dépasser ses intérêts personnels, sectoriels, professionnels, locaux ou nationaux: le Traité doit être examiné au regard de sa signification politique globale dans le processus entamé il y a maintenant plus de 50 ans par les Fondateurs des Communautés européennes.

1.4 Le CESE se félicite dans ce contexte de l'initiative de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen de solliciter son avis sur le traité constitutionnel. Il entend saisir pleinement l'opportunité qui lui est ainsi offerte d'adresser:

- **des messages clairs** à la société civile organisée de l'Union sur le contenu et la portée du Traité constitutionnel;
- **des préconisations** sur la stratégie de communication à adopter pour mobiliser la société civile sur le Traité constitutionnel.

### 2. Des messages clairs

2.1 *La méthode de la Convention, un pas en avant dans la démocratisation de la construction européenne*

2.1.1 C'est le mode d'élaboration du Traité Constitutionnel qui représente en lui-même une avancée et qui mérite d'être

mise en relief auprès des citoyens, à savoir une Convention composée en majorité de parlementaires nationaux et européens. Les efforts d'implication de la société civile organisée, au travers d'auditions, de consultations et de la participation d'observateurs choisis par les partenaires sociaux et le CESE, ont constitué un progrès notable, y compris au regard des pratiques constitutionnelles dans la plupart des États Membres. Le CESE a d'ailleurs fait, dans son avis du 24 septembre 2003 <sup>(2)</sup>, des suggestions pour renforcer à l'avenir le processus d'implication de la société civile.

2.1.2 Malgré quelques reculs, la CIG n'a pas dénaturé le texte proposé par la Convention. Le Traité Constitutionnel repose sur un consensus entre toutes les formations politiques: il est le fruit d'un véritable débat démocratique.

2.1.3 Même si la Convention n'a pas eu un pouvoir constituant, eu égard à la nature mixte de l'UE, Union d'États et de peuples, elle a marqué une véritable rupture par rapport aux pratiques antérieures, qui laissaient complètement à l'écart la représentation parlementaire et la société civile.

2.1.4 L'abandon du Traité constitutionnel signifierait un échec de la méthode suivie. Par conséquent, il est fondamental de plaider en faveur de la pérennisation de cette méthode (d'ailleurs prévue par le Traité constitutionnel lui-même).

2.1.5 Pour cette raison, le CESE, qui a pris part aux travaux de la Convention, soutient la légitimité de ce Traité et demande à tous les Conventionnels et observateurs, qui ont apposé leur signature au bas du texte, d'en faire de même.

2.2 *Une Constitution, une «révolution» dans l'histoire de la construction européenne*

2.2.1 La Constitution offre un nouveau cadre de fonctionnement pour l'Union. Elle comporte trois parties principales dont les deux premières sont complètement novatrices: la première partie définit les principes et les valeurs qui fondent l'Union et la deuxième les droits fondamentaux des citoyens. La troisième reprend et actualise les politiques communautaires contenues dans les Traités précédents.

<sup>(1)</sup> cf. Journal Officiel C 10 du 14/01/2004, page 43.

<sup>(2)</sup> cf. note en bas de page n° 1

2.2.2 La Constitution permet de remplacer les Traités existants par un texte unique et complet ce qui rend le fonctionnement de l'UE plus compréhensible et accessible à chacun.

2.2.3 La Constitution ne remplace pas les Constitutions nationales mais coexiste avec elles. Elle s'appliquera à tout le territoire de l'Union européenne.

2.2.4 Si le contenu n'est pas à proprement parlé «révolutionnaire», la nature constitutionnelle du nouveau Traité doit marquer une rupture dans la conscience collective des peuples européens autour d'une ambition et d'un destin commun. Le CESE se doit de populariser cette avancée de la construction européenne.

### 2.3 *Une Union plus démocratique qui reconnaît les citoyens comme souverains de la construction européenne (Partie I du Traité)*

2.3.1 La finalité du Traité Constitutionnel est clairement affichée: établir une Union politique au nom *des citoyens et des États d'Europe*.

2.3.2 Les principales attentes des citoyens européens sont placées au centre des ambitions de l'Union. En effet, le plein emploi, une économie sociale de marché hautement compétitive et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité d'environnement sont explicitement mentionnés comme étant des objectifs de l'Union. De même, l'Union vise à promouvoir «la cohésion économique, sociale, et territoriale et la solidarité entre les États membres» et à offrir un «espace de liberté, de sécurité et de justice aux citoyens».

2.3.3 La légitimité démocratique du processus décisionnel est nettement améliorée:

2.3.3.1 Les compétences du Parlement européen en tant que co-législateur sont accrues. Cette évolution pourra contribuer à renforcer la perception de l'importance de cette institution par les citoyens.

2.3.3.2 Le nouveau rôle confié aux parlements nationaux offre une garantie contre d'éventuels excès de réglementation au niveau européen. La Commission est obligée de les informer de toute nouvelle initiative et le «mécanisme d'alerte précoce» leur donne un pouvoir de contrôle de la subsidiarité.

2.3.4 Les citoyens auront désormais la possibilité d'être informés des positions prises par leur gouvernement au sein du Conseil puisqu'il sera soumis à une obligation de transparence quand il agit en tant que législateur.

2.3.5 Pour la première fois, la démocratie participative est reconnue en tant que principe de fonctionnement de l'Union, complément indispensable de la démocratie représentative:

2.3.5.1 En entretenant un dialogue ouvert et régulier avec les associations représentatives de la société civile, les institu-

tions européennes devraient agir de manière plus cohérente et transparente. On peut notamment espérer éviter des réglementations tatillonnes ou inapplicables sur le terrain grâce à la consultation des parties intéressées. La Commission aura aussi l'obligation de mieux évaluer l'impact économique et social de ses propositions y compris au niveau régional et local.

2.3.5.2 Une des grandes innovations de la Constitution réside dans l'instauration d'un droit d'initiative populaire. Les citoyens européens, s'ils sont au moins un million et issus d'un nombre significatif d'États membres, pourront désormais inviter la Commission européenne à soumettre une proposition législative correspondant à leurs attentes.

2.3.6 Le rôle des partenaires sociaux est confirmé comme élément clé de la vie démocratique de l'Union dans le respect de l'autonomie du dialogue social.

2.3.7 L'introduction de cette nouvelle partie (I) devrait permettre de réduire le déficit démocratique dans une Union qui s'élargit.

### 2.4 *Une Union qui protège mieux les droits fondamentaux des citoyens européens (Partie II du Traité)*

2.4.1 La Charte des droits fondamentaux a été élaborée par une Convention dont la légitimité démocratique a été largement reconnue. Les contributions des organisations de la société civile ont joué un rôle important dans la rédaction du texte de la Charte.

2.4.2 La Charte est considérée comme une avancée parce qu'elle intègre sans les dissocier tous les types de droits individuels ou collectifs (les droits civils et politiques et les droits sociaux et économiques) et elle innove en reconnaissant des droits plus «contemporains» aux citoyens (en rapport avec le développement durable, la protection des consommateurs, l'égalité des sexes, la bioéthique, la protection des données personnelles, etc.).

2.4.3 Les droits fondamentaux des citoyens font partie intégrante du Traité constitutionnel et non d'un préambule.

2.4.4 Cette insertion de la Charte européenne des droits fondamentaux dans le Traité, réclamée par de nombreuses organisations européennes de la société civile, a une importance significative étant donné qu'elle confère désormais à celle-ci une force juridique contraignante.

2.4.5 Dans la pratique, cette avancée signifie que les citoyens bénéficieront d'une meilleure protection juridique. En effet, ils pourront désormais invoquer la Charte devant toute juridiction nationale à l'encontre des décisions prises par les institutions européennes et par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire.

2.4.6 Le CESE, qui a été associé à l'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux, considère son insertion dans le Traité comme une avancée significative dans la protection des droits des personnes physiques et morales.

2.5 *Une Union qui grâce à sa méthode et à ses politiques communautaires peut répondre aux aspirations des citoyens (Partie III du Traité)*

2.5.1 Les Traités existants et notamment la méthode communautaire ont largement fait leurs preuves. C'est ainsi que la troisième partie du Traité constitutionnel reprend les principales dispositions des Traités existants relatives aux politiques communes de l'Union en étendant la majorité qualifiée à une vingtaine de domaines jusqu'alors régis par l'unanimité. De plus, elle consacre la codécision comme «procédure législative ordinaire» renforçant de fait les pouvoirs du Parlement européen. La plupart des décisions de l'Union concernant les politiques communes pourront par conséquent être prises plus efficacement et plus démocratiquement.

2.5.2 Dans cette troisième partie sont posés les principes généraux des domaines dans lesquels les États membres ont décidé, soit de mettre en commun leurs moyens, soit de coopérer. Mais le contenu des politiques n'est pas figé: il dépend des décisions et donc de la volonté des gouvernements et des majorités au Parlement européen.

2.5.3 Ceci est le cas, par exemple, pour la politique sociale avec l'insertion d'une disposition générale (dite «clause sociale») selon laquelle l'Union doit prendre en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques «les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine». Il en est de même de la lutte contre toutes formes de discrimination et d'exclusion, et de la reconnaissance du rôle des services d'intérêt général dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union ou encore, comme cela figure déjà dans le Traité, de la prise en compte de la dimension environnementale et des exigences de la protection des consommateurs.

2.5.4 La difficulté de faire partager le Traité constitutionnel aux citoyens réside justement dans le fait qu'ils sont habitués à être consultés sur des actions à mener, sur un projet politique et non sur un cadre de fonctionnement. Afin de les mobiliser, il est nécessaire d'ouvrir le débat sur ce que les citoyens et les États membres veulent faire, maintenant que les principes, les valeurs, les objectifs et les règles de fonctionnement sont clairement posés par la Constitution.

2.5.5 C'est pourquoi et à ce stade, le CESE veut établir un lien entre le Traité constitutionnel et la stratégie de Lisbonne dont la révision à mi-parcours interviendra sous peu. Cette stratégie devrait être présente dans les débats parce qu'elle apporte la vision d'un avenir pour chaque citoyen européen: la compétitivité, le plein emploi, le partage des connaissances, l'investissement dans le capital humain, la croissance mais aussi la préservation du cadre et de la qualité de vie par un développement durable. Aujourd'hui cette stratégie est en panne car les instruments de mise en œuvre sont déficients et il y a un manque chronique d'association des citoyens et de la société civile. Une nouvelle impulsion avec de nouvelles initiatives communautaires sont donc indispensables à ce stade pour rendre crédible le projet économique et social de l'Union.

2.5.6 Dans son avis au Conseil européen<sup>(3)</sup>, le CESE demande que la révision à mi-parcours remette la stratégie de Lisbonne entre les mains des citoyens et des acteurs de la société civile. Cette échéance doit être une occasion à ne pas manquer pour leur donner un message politique clair sur le contenu du projet de l'Union.

2.5.7 Il est nécessaire de faire prendre conscience aux citoyens qu'ils ont, grâce aux avancées démocratiques de la Constitution, les moyens de décider eux-mêmes du contenu des politiques et des actions que l'Union doit concrètement mener pour répondre à leurs attentes. Dire «NON» au Traité constitutionnel reviendrait donc à figer les traités tels qu'ils sont.

2.6 *Mobiliser la société civile européenne sur les avancées du Traité Constitutionnel pour en dépasser les insuffisances*

2.6.1 Il ne s'agit pas de taire les insuffisances du Traité Constitutionnel tel qu'il a été adopté. Un nombre important de demandes de la société civile n'ont pu être prises en compte lors des travaux de la Convention et encore moins à l'occasion des travaux de la CIG. Dans son avis du 24 septembre 2003<sup>(4)</sup>, le CESE avait relevé toute une série de faiblesses dans le projet de Traité constitutionnel et notamment:

2.6.1.1 L'insuffisance de dispositions opérationnelles pour mettre en œuvre le principe de démocratie participative. De ce fait, le rôle du CESE n'a pas été renforcé de manière satisfaisante pour assurer un dialogue civil effectif.

2.6.1.2 L'absence de dispositions reconnaissant le rôle de la société civile organisée dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité (notamment la subsidiarité fonctionnelle) dans le protocole sur l'application de ce principe.

<sup>(3)</sup> Avis du Comité économique et social européen au Conseil européen sur la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne (n° 1438/2004).

<sup>(4)</sup> cf. note en bas de page n° 1

2.6.1.3 La faiblesse de la gouvernance communautaire en matière de politique économique et de l'emploi ainsi que l'absence de règles prévoyant de consulter le Parlement européen et le CESE dans ces domaines qui concernent au premier plan les acteurs de la société civile.

2.6.1.4 L'absence de consultation obligatoire du CESE pour l'application du principe de non-discrimination, la politique commune en matière d'asile et d'immigration ou encore la culture, et ce malgré l'expertise de l'institution dans ces domaines.

2.6.2 Faut-il pour autant rejeter le Traité? Le CESE estime que cette politique du pire donnerait un signal négatif pour la construction européenne tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union où les forces hostiles ou concurrentes ne manqueraient pas de se réjouir de cet échec. Il estime au contraire qu'il est possible de valoriser le cadre institutionnel proposé et de l'améliorer par des mesures opérationnelles:

2.6.2.1. Les dispositions sur la démocratie participative devraient faire l'objet d'une série de communications définissant les méthodes de consultation et le rôle du CESE.

2.6.2.2 Le contenu de la loi européenne définissant les procédures de mise en œuvre du droit d'initiative populaire devrait faire l'objet de consultations de la société civile. Le CESE pourrait ainsi en être saisi par une demande d'avis exploratoire. Il pourrait, par ailleurs, apporter son soutien aux initiatives qui proviennent de la société civile.

2.6.2.3 Le principe de la démocratie participative devrait s'appliquer aux grandes stratégies de l'Union en faveur de la croissance, de l'emploi et du développement durable.

2.6.3 Par ailleurs et toujours dans le cadre du Traité constitutionnel qui a été adopté, il importe également d'informer les citoyens sur les mécanismes qui peuvent introduire de la flexibilité et ouvrir la voie à des avancées sans révision dudit Traité:

2.6.3.1 Les États membres désireux d'aller plus loin dans le processus d'intégration européenne pourront plus facilement instaurer une coopération renforcée entre eux.

2.6.3.2 Si une volonté politique de tous les États membres se manifeste, il sera possible d'approfondir l'intégration dans des domaines sensibles où l'unanimité a été maintenue comme la fiscalité ou la politique sociale, par exemple. Une «clause passerelle» permet, en effet, d'étendre le vote à la majorité qualifiée à ces domaines.

2.6.4 En optant pour une attitude engagée, critique et constructive, la société civile organisée contribuera à la bonne information du citoyen et maintiendra la pression vis-à-vis des gouvernements. Le pire serait que le monde politique soit confirmé dans l'idée malheureusement largement répandue que la construction européenne n'intéresse pas le citoyen. Idée totalement fautive car les citoyens attendent beaucoup de l'Europe et notamment qu'elle contribue à améliorer leur quotidien en apportant une vision de leur avenir.

2.6.5 Le CESE pense que l'adoption du Traité constitutionnel n'est pas une fin en soi. Il ouvre la voie vers un renforcement de la démocratie participative. Refuser le Traité reviendrait à renoncer aux avancées que la société civile a obtenues par la méthode conventionnelle.

### 3. Une communication efficace

Le CESE estime que la qualité de la stratégie de communication sera déterminante pour l'adoption par les populations européennes du Traité constitutionnel. Une approche pragmatique et professionnelle est donc préconisée pour garantir l'efficacité de cette stratégie. Le CESE recommande d'articuler la stratégie de communication autour des quatre actions suivantes:

#### 3.1 *La mise en place de moyens: des outils d'informations et des financements*

3.1.1 La complexité du Traité constitutionnel nécessite la préparation d'outils d'information qui pourront être utilisés, en amont du processus de communication, pour lancer des campagnes ou organiser des débats.

3.1.2 Il reviendrait aux États membres avec l'appui des bureaux d'information du Parlement européen et des représentations de la Commission dans les États membres de concevoir ces outils d'information et de les rendre accessibles.

3.1.3 Ces outils pourraient prendre la forme de grilles de lecture du Traité constitutionnel adaptées aux préoccupations des différentes catégories de la population dans chaque État membre. Plus ces outils seront «sur-mesure», plus ils pourront être utilisés efficacement par les médias, les organisations de la société civile, les groupes politiques et les autorités régionales et locales pour diffuser l'information et mobiliser les citoyens.

3.1.4 La mise à disposition de moyens financiers suffisants est nécessaire pour mettre en œuvre une stratégie de communication à la hauteur des attentes des citoyens.

### 3.2 *Le lancement de campagnes de communication s'appuyant sur les médias et les vecteurs de communication proches du citoyen*

3.2.1 Une fois ces moyens mis à leur disposition, les médias, les autorités régionales et locales, les groupes politiques et les organisations de la société civile auront les moyens de jouer leur rôle de vecteur d'information. Ils pourront transmettre des messages clairs et adaptés aux préoccupations de leur public local sur la portée du Traité constitutionnel.

3.2.2 Dans un premier temps, il serait utile de déterminer, au niveau de chaque État membre, comment le Traité constitutionnel est perçu par les différentes catégories de la population pour réfléchir au contenu des messages à transmettre. En fonction de ces conclusions, les messages auront pour objectif de dépasser les craintes ressenties par les citoyens et de fournir des réponses à leurs attentes respectives.

3.2.3 De même, les porteurs du message et les supports de communication devront être choisis avec soin. La diversité des acteurs impliqués est nécessaire pour garantir le caractère pluraliste de la campagne. De même, leur proximité avec les citoyens favorisera la crédibilité et l'acceptation des messages transmis, d'où l'importance d'actions menées au plan local et régional.

3.2.4 Le CESE recommande au Parlement européen que des groupes de travail soient créés avec des professionnels de la communication institutionnelle dans chaque État membre afin de faire des propositions concrètes aux gouvernements quant aux actions et moyens nécessaires à engager pour une campagne de communication efficace dans les États membres. Le CESE est prêt à apporter son expertise propre dans ce domaine et l'appui de ses relais dans les États membres, CES nationaux ou institutions similaires.

### 3.3 *Organiser des débats ouverts à tous les citoyens pour susciter les échanges d'idées et permettre aux convictions de se forger*

3.3.1 Les campagnes de communication devraient conduire à l'ouverture d'un véritable dialogue avec les citoyens. En effet, l'opportunité de questionner et d'être confrontés à divers arguments pour former leur propre jugement et l'exprimer doit leur être offerte.

3.3.2 Ce dialogue ne pourra être possible que dans le cadre de débats décentralisés. L'information ainsi apportée au plus près du citoyen permettra de mieux répondre à ses attentes et à ses questions, et garantira le caractère démocratique des débats.

3.3.3 Un soutien logistique doit être apporté à ces initiatives par les institutions nationales et européennes. Les CES nationaux ou les institutions similaires pourraient coordonner les débats au niveau national en établissant un calendrier de manifestations et en faisant le relais avec le CES européen qui pourrait leur fournir de la documentation et les mettre en relation avec des intervenants.

3.3.4 Afin d'assurer une certaine cohérence de ces initiatives, le CESE demande au Parlement européen et à la Commission européenne que les initiatives des représentants de la société civile organisée bénéficient du même soutien que celles des élus et représentants des autorités européennes, nationales, régionales et locales dans le cadre de l'opération «1 000 débats sur l'Europe». La participation de la société civile ne peut être mise à l'écart.

3.3.5 Le CESE demande au Parlement européen qu'une part importante des budgets de communication de l'Union soit affectée aux débats sur le Traité constitutionnel, en complémentarité avec les ressources des autorités publiques nationales et locales et les moyens propres des organisations de la société civile.

### 3.4 *Donner une dimension européenne aux débats et à la ratification*

3.4.1 Il est indispensable d'éviter que l'adoption du Traité constitutionnel par les populations européennes ne soit uniquement conditionnée par des questions de politique intérieure.

3.4.2 Dans ce contexte, le CESE recommande de donner une véritable dimension transnationale aux débats et à la ratification du Traité constitutionnel:

3.4.2.1 D'une part, les institutions européennes devraient contribuer à la coordination des actions de communication des mouvements politiques, des autorités régionales et locales et des organisations de la société civile. Il conviendrait, en effet, de favoriser l'échange de bonnes pratiques dans ce domaine et de mutualiser les efforts. Le CESE pourrait, par exemple, faciliter l'échange de bonnes pratiques (et de savoir-faire) au niveau européen entre les organisations de la société civile qui entreprennent des actions de communication. Il pourrait également mettre en place un système de remontée d'information permettant d'évaluer au niveau européen les suggestions, critiques, et recommandations formulées par les citoyens dans le cadre des débats organisés par la société civile. Enfin, il apporterait son soutien à des initiatives transfrontalières ou multinationales.

3.4.2.2 D'autre part, le CESE soutient la proposition de la commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen de concentrer, dans la mesure du possible, les ratifications autour d'une date symbolique (comme le 8 ou le 9 mai).

3.4.3 Le CESE plaide donc pour une participation active des institutions européennes à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie de communication sur le Traité constitutionnel.

Il importe d'agir en complémentarité avec les États membres et de donner un signal fort et positif de l'Europe aux citoyens.

3.4.4 Pour sa part, le CESE s'engage à transmettre à la société civile européenne des messages clairs sur les avancées démocratiques du Traité constitutionnel, notamment en terme de citoyenneté et de participation.

Bruxelles, le 28 octobre 2004.

*La Présidente*

*du Comité économique et social européen*

Anne-Marie SIGMUND

---

### **Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'environnement comme opportunité économique»**

(2005/C 120/24)

Par lettre de M. Atzo NICOLAÏ, Ministre des Affaires européennes, la future présidence néerlandaise du Conseil a demandé, en date du 22 avril 2004, au Comité économique et social européen, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis sur le thème suivant: «*L'environnement: une opportunité économique*».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 septembre 2004 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 28 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

#### **1. Introduction**

1.1 Par une lettre du mois d'avril 2004, la future présidence néerlandaise a saisi le CESE d'une demande d'avis exploratoire sur le thème «l'environnement comme opportunité économique». La présidence néerlandaise souhaiterait en effet mettre l'accent sur les opportunités «gagnantes-gagnantes» par lesquelles les progrès dans le domaine des technologies environnementales et de la protection de l'environnement peuvent aider à atteindre les objectifs économiques et sociaux de la stratégie de Lisbonne.

1.2 Le Conseil européen n'avait guère insisté sur les enjeux environnementaux alors même qu'il assignait à l'Union européenne des objectifs extrêmement ambitieux: devenir «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, créatrice de plus d'emplois sur le plan quantitatif et qualitatif, dans une plus grande cohésion sociale». Seul, peut-être, le mot durable évoquait-il la notion de développement durable.

1.3 Ce n'est que deux années plus tard que le Conseil européen prit les décisions qui aboutirent à la stratégie pour un développement durable. Celle-ci venait ainsi s'ajouter à la stratégie de Lisbonne.

1.4 Pour autant peut-on réellement affirmer que l'environnement fait pleinement partie de la stratégie de Lisbonne? La maladie de langueur qui frappe certaines économies de l'Union européenne a conduit à faire de la croissance économique et de la création d'emplois la priorité absolue, l'environnement passant au second plan selon l'adage romain «*primum vivere, deinde philosophare*». Mais justement l'environnement n'est-il pas ce qui conditionne la vie et devrait donc être l'affaire de tous et non pas seulement des spécialistes?

1.5 Dans ce contexte, d'importants secteurs de l'économie européenne se sont inquiétés de la volonté de l'Union, et notamment de la Commission, d'être exemplaire sur le plan international en matière d'environnement, au risque d'être les seuls.

1.6 Ainsi la volonté d'appliquer le protocole de Kyoto, même s'il n'était pas ratifié par nos principaux concurrents, a soulevé une forte émotion dans certains milieux économiques européens, qui ont vu dans cette volonté une manière de naïveté dangereuse et de nature à porter atteinte à la compétitivité de l'économie européenne, pourtant engagée dans une concurrence mondiale acharnée. D'autres ont considéré que les objectifs de Kyoto pouvaient constituer un facteur de plus grande efficacité des modes de production, de réduction des coûts, de moindre pression sur les ressources en énergies et en matières premières et donc d'accroissement de la compétitivité de l'économie européenne. Il y a donc débat et celui-ci mérite d'être éclairé par des exemples concrets.

1.7 Dans le même esprit, les industries utilisatrices de substances chimiques se sont inquiétées de la proposition sur l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques (REACH). L'étude d'impact de REACH réalisée par la Commission a été très fortement critiquée.

1.8 Ces inquiétudes et ces critiques ne peuvent être repoussées d'un simple revers de main. Elles ne sont pas dirigées contre des principes ou des politiques. Elles traduisent la conviction qu'il existe un conflit entre, d'une part les exigences de la croissance économique, de la création d'emplois et les pratiques actuelles, et d'autre part les préoccupations environnementales traduites par des réglementations excessives et négligeant les réalités de la concurrence économique. Les problèmes semblent résulter d'une sous-estimation et d'une gestion erronée des outils, des procédures et des stratégies de mise en oeuvre.

1.9 Mais, dans le même temps, certaines entreprises, et parmi elles de très grandes, voire des pans entiers du secteur industriel, font de la prise en compte du développement durable un élément fort de leur stratégie. Ainsi, le président du groupe français Veolia environnement, invité à un séminaire gouvernemental, déclarait-il: «la performance d'une entreprise sur le critère du développement durable est devenue, non seulement un élément de légitimité vis-à-vis de la société civile, mais aussi de plus en plus un atout dans la concurrence mondiale et dans son pouvoir d'attraction pour les investisseurs». Cette approche tend aujourd'hui à devenir la norme dans la sphère économique.

1.10 Le débat existe donc. Il est fort et traverse toute la société, et en premier lieu le monde économique et social et les organisations de protection de l'environnement. La question posée est claire: la prise en considération des exigences environnementales constitue-t-elle seulement un obstacle à la compétitivité des entreprises ou peut-elle constituer une opportunité de développement de nouveaux métiers, de nouveaux marchés, de nouvelles technologies?

1.11 Les opinions publiques, les gouvernements, les responsables économiques et syndicaux, les consommateurs et les responsables d'associations de défense de l'environnement ne peuvent plus se contenter de discours théoriques et pleins de bons sentiments qui ne trouvent pas de traduction pratique. Ils attendent désormais des analyses précises et des exemples concrets car la politique est l'art du réel même si celle-ci doit

être transcendée par un idéal qui lui donne un sens. La stratégie en faveur du développement durable de l'industrie papetière européenne est très représentative de cette approche.

## 2. L'environnement, opportunité économique?

2.1 Se poser cette question, c'est se poser la question de savoir, d'une part, si le développement de certains secteurs économiques n'est pas conditionné par l'existence d'un environnement naturel ou patrimonial de qualité et, d'autre part, si les éco-technologies peuvent apporter une réelle contribution aux objectifs de développement économique et social définis par la stratégie de Lisbonne. C'est aussi s'interroger honnêtement sur le fait de savoir si les normes et les contraintes environnementales ne sont qu'un obstacle à la croissance économique, à la compétitivité et donc à l'emploi.

2.2 À l'évidence, le secteur du tourisme et des loisirs dépend de l'existence d'un environnement de qualité. Des régions entières d'Europe, voire des États, dépendent largement du tourisme pour leur développement économique et social. La qualité de l'environnement est la condition sine qua non de l'équilibre des sociétés concernées. Des paysages défigurés, des villes ravagées par les excès de la spéculation immobilière, une nature corrompue et des océans pollués provoqueraient, et provoquent, des désastres économiques irrémédiables. Il en va de même pour des secteurs comme la pêche, l'agriculture, voire la chasse. En ce qui concerne les éco-technologies, il convient de se demander si elles peuvent être facteur de croissance et d'innovation, et dès lors rechercher les moyens d'encourager leur développement et leur diffusion sans fausser de façon injustifiée le jeu de la concurrence.

2.3 Devant l'aspiration légitime des populations des pays émergents d'accéder à un mode de vie comparable au nôtre et en considérant les pressions sur les ressources naturelles et l'environnement que cela supposerait si ce développement s'effectuait dans les conditions techniques et économiques actuelles, il paraît nécessaire de réussir une véritable révolution technologique. Des innovations marginales ne seraient pas à la hauteur du problème. En pratique 80 % de la population planétaire aspirent au même niveau de vie que les 20 % qui représentent la population la plus riche. Il est impensable dès lors de continuer à vivre sur un statu quo qui s'avérerait catastrophique, même s'il faut se garder d'extrapoler de façon excessive les prévisions les plus pessimistes. Un certain nombre de phénomènes (fonte des glaciers, menaces sur la biodiversité, déforestation, inondations, etc.) constituent autant de signaux d'un changement environnemental global où se mêlent causes naturelles et action humaine. Les actions entreprises pour diminuer les effets néfastes sur l'environnement, par exemple l'utilisation des techniques de désulfuration pour limiter au maximum les pluies acides, ont contribué de manière significative à lutter contre le dépérissement des forêts européennes. Les avertissements en temps utile des défenseurs de l'environnement, bien que parfois exagérés, ont souvent obligé l'opinion publique comme les pouvoirs publics à réagir. Toutes les parties concernées doivent montrer leur intérêt à contribuer à des solutions équilibrées dans le cadre de l'action préventive en faveur de l'environnement.

2.4 S'il l'on pense naturellement aux techniques de production industrielles, il convient de souligner que les techniques de production agricoles, les transports et les modes de production d'énergie ont un impact sur l'environnement et la santé publique qui est loin d'être négligeable. L'innovation et les éco-technologies concernent aussi ces secteurs économiques vitaux.

2.5 L'évolution et les mutations des sciences et des techniques ont nécessairement des conséquences sur le plan social. Ce qui est vrai de toutes les innovations l'est aussi pour les éco-technologies, tout particulièrement si elles sont appelées à remplacer des technologies traditionnelles et éprouvées mais peu respectueuses de l'environnement. Il faut veiller à préparer en amont ces changements qui doivent être accompagnés, notamment par des efforts dans le domaine de la formation professionnelle et des évolutions de la formation initiale. La protection de l'environnement ne doit pas apparaître comme un facteur d'accroissement du chômage et de la désindustrialisation dès lors qu'elle se fonde sur des procédures et des outils sains et bien conçus. Il convient donc d'organiser un dialogue constant entre ceux qui élaborent la loi environnementale et les représentants des forces économiques et sociales, afin de prévoir et de mesurer de façon appropriée l'impact des mesures envisagées, y compris l'impact négatif, sur l'activité et l'emploi.

2.6 Nous nous trouvons donc face à un véritable défi technologique à relever. L'Europe, grâce à ses capacités scientifiques et techniques, pourrait, si elle en avait la volonté politique, jouer un rôle pionnier dans le développement d'innovations environnementales de grande ampleur. Certes, protéger l'environnement a un coût, mais le coût de l'action n'est-il pas, en l'occurrence, inférieur au coût de l'inaction.

### 3. Que faut-il entendre par éco-technologies?

3.1 En pratique, il est possible de définir deux types de technologies environnementales:

- les technologies environnementales qui viennent améliorer des processus techniques, des modes de production pour les rendre plus «propres», plus «éco-compatibles». On pourrait citer les pots catalytiques, les systèmes de filtration au sortir des cheminées d'usine, les techniques d'amélioration des rendements énergétiques, etc.
- des innovations technologiques qui, dans leur conception même, sont respectueuses de l'environnement et des principes du développement durable. Par exemple, les éoliennes, la co-génération de chaleur et d'énergie, les piles à combustibles, les ampoules électriques de nouvelle génération (LED), etc.

3.1.1 La «frontière» n'est pas toujours aisée à tracer entre technologie préventive et technologie curative. Ainsi les principes, très pertinents et utiles, de la politique intégrée des produits (PIP) <sup>(1)</sup> et de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (PRIP) <sup>(1)</sup> tiennent à la fois d'une démarche curative et d'un souci préventif s'inscrivant parfaitement dans une stratégie de développement durable. Il est clair que les réflexions qui s'articulent autour de la conception de produits en prenant en compte tout leur cycle de vie mènent à l'introduction de technologies plus conformes au souci d'assurer un développement durable.

3.2 Il convient de souligner que ces deux types de technologies ont un impact favorable sur l'environnement et peuvent générer activité économique et emploi.

3.3 Au demeurant, le CESE a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'envisager «l'éco-industrie» dans son ensemble et de rappeler que le défi consistait aussi «à améliorer progressivement, du point de vue de l'environnement et du point de vue des ressources, tous les modes de production et tous les produits» <sup>(2)</sup>.

3.4 Il a été possible de distinguer quatre sortes d'éco-technologies: les technologies de fin de processus, les technologies intégrées, les technologies progressives, les innovations radicales (par exemple la chimie sans chlore). Il est souvent considéré que les technologies intégrées et radicales peuvent donner des avantages compétitifs à long terme. La difficulté est que, sur des marchés très compétitifs, les entreprises n'ont pas toujours la possibilité de faire des choix de long terme. Elles se tourneront plus vers des processus progressifs mais qui assurent une diffusion à grande échelle d'améliorations environnementales au sein de leurs cycles habituels d'investissement.

3.5 Dans les faits, les progrès d'efficacité écologique que l'industrie et les services ont réalisés et réalisent en permanence permettent une amélioration constante de l'environnement. Cependant la croissance économique est telle, notamment dans les pays émergents, qu'en dépit des progrès technologiques la pression sur l'environnement et les ressources naturelles ne cesse de s'accroître.

### 4. Les impératifs environnementaux sont-ils un obstacle au développement économique?

4.1 Au cours des trente dernières années, où les facteurs de croissance sont devenus plus complexes à apprécier que durant la période des trente glorieuses, c'est l'aptitude de l'entreprise à innover et à garantir la qualité de ses produits et de ses processus de production — pour ses clients, pour son environnement, pour ses salariés — qui s'est imposée comme le meilleur garant de son avenir et, in fine, de l'intérêt de ses actionnaires.

<sup>(1)</sup> JO C 80 du 30.3.2004.

<sup>(2)</sup> JO C 32 du 5.2.2004.

4.2 Avant même l'émergence de toute législation, un nombre croissant d'entreprises s'est engagé en faveur du développement durable et a décidé de rendre publiquement compte de ses actions et de ses résultats en ce domaine, et ceci, sous le regard toujours plus attentif des clients, de la société civile, des marchés et de l'opinion publique.

4.3 Dans le contexte concurrentiel très fort né de la mondialisation de l'économie, la qualité de l'environnement et l'équilibre social sont devenus aussi des facteurs déterminants pour attirer ou retenir les hommes et les capitaux. Il est important qu'il soit tenu compte de ces facteurs dans le cadre des négociations de l'OMC.

4.4 C'est pourquoi il a pu être affirmé que la performance d'une entreprise en matière de développement durable est de plus en plus considérée comme un atout dans la concurrence mondiale et un avantage pour attirer les investisseurs.

4.5 Ainsi, les impératifs environnementaux ne sont pas généralement, comme il est trop facilement admis, un obstacle à la compétitivité et au développement économiques. Le marché a déjà répondu à de nombreux défis environnementaux nés de la législation. Les exigences en matière de qualité de l'eau et de traitement des déchets en sont des exemples. Dans ces deux secteurs, les éco-technologies connaissent un développement continu. En apportant une réponse économique à ces défis, les entreprises de services à l'environnement ont créé et préservé des emplois. Par exemple, on peut estimer à 300 000 le nombre d'emplois générés par le secteur du traitement des déchets en France.

4.6 Le souci d'épargner les ressources naturelles s'est traduit par des innovations des techniques allant dans le sens d'une gestion économe et d'une réduction des coûts. Ainsi, par exemple, l'industrie papetière a considérablement réduit sa consommation d'eau ces dernières années. Alors qu'il fallait près de 100 m<sup>3</sup> d'eau pour produire une tonne de papier il y a une quinzaine d'années, il n'en faut plus qu'environ 48 en moyenne aujourd'hui et les rejets polluants ont été réduits de près de 90 %. Le bénéfice est à la fois environnemental et économique.

4.7 Comme cela a déjà été relevé, le secteur économique du tourisme et des loisirs dépend en grande partie de la qualité de l'environnement naturel et patrimonial. Les impératifs environnementaux ne sont pas, en l'occurrence, un obstacle à la compétitivité et au développement économique mais leur condition première. Or, le tourisme représente un secteur essentiel pour l'économie de nombreux pays de l'Union européenne. A titre d'exemple, en 2003, les recettes du tourisme ont représenté pour l'Espagne 41,7 Mds de \$, pour la France 36,6 Mds de \$, pour l'Italie 31,3 Mds de \$, pour l'Allemagne 23 Mds de \$, pour le Royaume-Uni 19,4 Mds de \$, pour l'Autriche 13,6 Mds de \$, pour la Grèce 10,7 Mds de \$. Il convient de noter qu'il peut exister des contradictions entre des objectifs environnementaux. Ainsi la préservation de la qualité des paysages et de l'environnement peut-elle être menacée par l'implantation de champs d'éoliennes. Il convient enfin de noter

que le tourisme contribue largement à l'équilibre de la balance des paiements de nombreux États membres, qu'il est créateur d'emplois et qu'il s'agit d'une activité qui, par définition, ne peut être délocalisée.

4.8 Toutefois, il est impératif que les réglementations environnementales obéissent à la règle de proportionnalité. Il faut en effet éviter que le coût économique d'une législation soit disproportionné par rapport au bénéfice socio-environnemental escompté. Le CESE est toutefois parfaitement conscient que de telles estimations sont très difficiles à faire: comment évaluer par exemple le coût de la santé humaine ? Il est évident qu'il devrait exister un réel équilibre entre le coût d'une mesure environnementale et le coût des dommages évités. Parallèlement, les procédures de mise en oeuvre de la législation doivent être accessibles à toutes les parties. Négliger ces aspects pourrait avoir l'effet inverse et rendre l'application de la loi difficile pour des raisons économiques et sociales et du fait de la résistance des consommateurs.

4.8.1 Les entreprises du secteur automobile qui doivent agir dans un environnement très contraint où les marges de manœuvre sont très étroites du fait d'une pression concurrentielle très forte et d'un comportement des consommateurs pour lesquels l'aspect environnemental est second par rapport aux considérations de prix, de confort et de sécurité, sont un exemple intéressant. Dans ces conditions, l'introduction de technologies environnementales se fait progressivement, plus par des améliorations successives que par des révolutions technologiques qui, aujourd'hui, restent trop coûteuses pour trouver un vrai marché. Cependant, la Toyota Prius, une voiture hybride essence-électricité, illustre parfaitement le changement d'attitude des consommateurs puisque la production a dû récemment être augmentée de moitié pour répondre à la demande mondiale, ce qui, en valeur absolue, reste relativement marginal par rapport à la production automobile mondiale. Il demeure que cette donnée est un élément encourageant.

4.8.2 Le cas des filtres à particules est intéressant. Les moteurs diesel produisent 25 % de CO<sub>2</sub> de moins que les moteurs à essence mais les particules qu'elles émettent sont nocives pour la santé. Le surcoût du filtre à particules équivaut environ à 500 € (5 à 10 % du coût d'un petit véhicule). Tant que les filtres à particules ne sont pas prévus dans la législation, les constructeurs ont donc le choix, soit de les proposer en option, soit de les installer systématiquement et réduire leurs marges, l'augmentation du prix s'avérant difficile dans les conditions du marché. En pratique si 90 % des clients allemands optaient pour le filtre à particules, la proportion tomberait à 5 % pour le reste de l'Europe! Certains constructeurs<sup>(1)</sup> ont donc décidé de doter progressivement leurs véhicules de filtre à particules en réduisant leurs marges mais il est clair que ceci n'est pas indéfiniment reconductible, surtout dans le cadre d'une concurrence internationale très vive. La généralisation du filtre à particules se fera naturellement mais à un rythme compatible avec le pouvoir d'achat des clients, notamment de petits véhicules.

(1) PSA et Opel par exemple.

Cet exemple montre clairement comment les marchés apparaissent dans le domaine des écotecnologies: soit une conscience de l'environnement s'impose chez le consommateur qui reconnaît alors une utilité à l'investissement que ce soit pour lui ou son environnement, soit des mesures d'ordre législatif sont prises. Une grande partie des succès remportés jusqu'à présent dans le domaine de la protection de l'environnement est due à la législation s'y rapportant, le domaine automobile en est justement un bon exemple (voir, entre autres, l'introduction des catalyseurs trifonctionnels).

4.8.3 Il existe d'autres possibilités d'innovations éco-technologiques dans ce secteur: véhicules à démarrage électrique, amélioration du recyclage, lutte contre le bruit, accroissement de la sécurité. La question majeure reste celle du coût de la technologie.

4.8.4 La conclusion que l'on peut tirer de l'exemple du secteur automobile est que les éco-technologies ne se diffusent pas à grande échelle si elles ne sont pas économiquement viables. Or, pour être efficace, il faut parvenir à des effets de masse. En pratique dans un marché hautement concurrentiel, l'introduction des éco-technologies se fera de façon progressive et continue. Ceci implique des études d'impact solides et documentées qui prennent en compte la situation de l'environnement et des marchés non seulement au sein de l'Union, mais aussi sur le plan international.

4.8.5 Un autre exemple de l'importance de se conformer au principe de proportionnalité est offert par les défis auxquels les industries de transformation (industrie métallurgique, chimique, de la pâte et du papier) doivent faire face. Ces industries travaillent dans des conditions de concurrence mondiale très dures et interagissent particulièrement avec l'environnement. Selon des études comparatives, les unités de production de ces industries sont en général très éco-efficaces dans l'Union européenne: l'usage qu'elles font des matières premières et de l'énergie, de même que le niveau de leurs émissions, sont aussi réduits que les technologies le permettent. La législation environnementale qui concerne ces industries est la plus sévère au monde. De meilleurs résultats environnementaux peuvent être obtenus petit à petit en investissant dans les technologies les plus récentes et les plus efficaces, ce qui exige que ces entreprises soient concurrentielles sur les marchés mondiaux. Il est essentiel d'exiger une meilleure performance environnementale qui suive le développement technique et les cycles d'investissement de chaque industrie. Si les exigences se durcissent trop rapidement, les surcoûts ou la non-disponibilité des technologies requises peuvent mettre en péril la compétitivité et la poursuite d'activités économiques dans l'UE.

## 5. Comment développer les éco-technologies innovantes?

5.1 Si l'on entend par éco-technologies innovantes celles qui, dès leur conception, intègrent le souci de l'environnement et d'une moindre utilisation des ressources, à la différence des technologies de la «sortie de tuyau», force est de reconnaître qu'elles en sont encore souvent au stade du démarrage, voire de l'expérimentation.

5.2 De surcroît, les situations sont très contrastées. Si la technique des éoliennes est désormais éprouvée et parvenue au stade du développement industriel grâce à un marché soutenu par une réglementation très favorable, elle ne pourra être que complémentaire des autres formes de production d'énergie tout comme les processus de co-génération de chaleur et d'énergie. Les ampoules électriques de nouvelle génération (LED) arrivent seulement sur un marché qui peut devenir prometteur avec les progrès techniques. Ainsi l'Oriental pearl tower de Shangai (480 m) est-elle éclairée la nuit par ce procédé qui a été mis en oeuvre par une PME européenne<sup>(1)</sup> avec des pavés de LED fabriqués par une entreprise chinoise<sup>(2)</sup>. Les procédés membranaires destinés à l'assainissement de l'eau en sont encore au stade de la recherche. D'autres technologies enfin, pour être utiles, restent toutefois à une échelle réduite.

5.3 Cette variété de situation requiert donc des instruments adaptés tant sur le plan des financements que sur celui des échanges d'information et de mise en réseau ou des outils législatifs et fiscaux. Il convient également de garder à l'esprit la nécessité d'un clair discernement afin de savoir identifier les éco-technologies réellement prometteuses et ne pas gaspiller les financements.

5.4 Les divers instruments financiers, fiscaux et réglementaires qui peuvent être imaginés répondent en fait à diverses étapes de la mise en oeuvre d'éco-technologies innovantes:

- les subventions pour la recherche, les études de faisabilité, les incubateurs d'entreprises;
- le capital-risque pour la phase de démarrage;
- les prêts bonifiés ou classiques pour la phase de développement;
- les incitations fiscales pour consolider le marché;
- les éco-taxes pour dissuader d'utiliser des techniques peu respectueuses de l'environnement lorsque des techniques alternatives existent et pour contribuer à la recherche environnementale.

À titre d'exemple, les carburants d'origine agricole (le diester), dont le prix de revient est plus élevé que celui des produits pétroliers, ne se développent pas en France parce qu'ils sont soumis à une fiscalité très lourde, la même que celle appliquée aux produits pétroliers. Si l'on voulait développer la production et l'usage de ces carburants d'origine agricole, on pourrait soit leur appliquer une fiscalité propre plus avantageuse, soit recourir à la voie réglementaire pour en prescrire le mélange, selon une certaine proportion, avec les carburants classiques. Il s'agit là de définir l'équilibre entre le coût économique, les inconvénients évités et le bénéfice écologique.

<sup>(1)</sup> Citelum.

<sup>(2)</sup> Shanghai Communication Technology Developments Co Ltd.

5.5 Les réseaux d'échanges et d'information sur les meilleures pratiques et les nouvelles technologies doivent également être développés. Cet élément est particulièrement important tant pour les entrepreneurs que pour les responsables des collectivités publiques qui ont besoin d'outils d'aide à la décision fiables et efficaces pour pouvoir opérer des choix fondés entre des techniques traditionnelles éprouvées et «sécurisantes» et de nouvelles techniques plus respectueuses de l'environnement mais moins connues et moins testées.

5.6 Ceci revêt une acuité particulière si l'on doit faire des marchés publics un moyen de diffuser et de développer les éco-technologies. Si les marchés publics doivent retenir l'attention, il ne faut pas négliger les marchés privés, opérés de façon souple et plus réactive. Certaines entreprises ont d'ores et déjà introduit le respect du développement durable dans la liste des critères de sélection des fournisseurs, adopté des clauses types liées au développement durable qui sont intégrées progressivement dans leurs contrats avec leurs fournisseurs, mis au point des formations au développement durable pour leurs acheteurs.

5.7 Les éco-labels ainsi que tous les systèmes de prix et de récompense pour les éco-technologies doivent être utilisés pour les mettre en valeur et en faire la promotion.

5.7.1 À l'initiative de la présidence finlandaise de 1999, une réflexion sur une vision européenne de la qualité avait été entreprise et poursuivie tout au long de l'année 2000 sous les présidences portugaise et française. Elle avait donné lieu à la publication d'un important document sous l'égide de l'Organisation européenne de la qualité. Certaines des réflexions menées alors sur les éco-technologies pourraient être utilement reprises.

## 6. L'affaire de tous

6.1 Faire de la protection de l'environnement une véritable opportunité économique n'est pas l'affaire de spécialistes de l'environnement. Elle est déjà un élément fondamental d'un secteur économique aussi important que le tourisme et les loisirs. Quant aux éco-technologies, la clef du succès réside dans la création d'un véritable marché et la réactivité des entreprises. Il serait nécessaire de mieux mettre en valeur les initiatives volontaires en matière d'innovations technologiques et de protection de l'environnement prises par les entreprises ou les secteurs professionnels.

6.2 Il est clair que si les éco-technologies permettent effectivement une diminution des coûts de production grâce à une moindre utilisation d'énergie et de matières premières, que si elles donnent une meilleure image de l'entreprise et de ses produits, développent les ventes et réduisent les coûts environ-

nementaux, les entreprises s'y intéresseront et assureront leur développement. Encore faut-il qu'elles les connaissent et soient en mesure d'en apprécier l'efficacité. D'où la nécessité de mettre en place un véritable réseau d'information et d'échange sur les meilleures pratiques et les technologies environnementales qui pourrait associer pouvoirs publics, associations professionnelles, centres techniques et centres de recherche.

6.3 La mobilisation des entrepreneurs et des professionnels est nécessaire. Celle des clients et des consommateurs l'est tout autant. Sans eux, il ne peut exister de marché. Les éco-technologies doivent donc apparaître pour le grand public comme efficaces tant sur le plan de la protection de l'environnement que sur celui de la production, faute de quoi elles resteront un élément marginal et sympathique du développement économique qui se fera sans elles.

6.3.1 Il est impératif que les politiques environnementales prennent en compte leur impact économique, tout comme les politiques économiques doivent prendre en compte les nécessités environnementales. En quelque sorte, elles doivent être inter-actives car il ne peut y avoir de succès sans tenir compte de la faisabilité économique et des conséquences environnementales positives des politiques menées.

6.3.2 De même, les conséquences sociales des normes environnementales et de l'introduction d'éco-technologies doivent être envisagées le plus en amont possible ainsi que la mise en place des formations professionnelles nécessaires pour que les personnels qui auront à les mettre en oeuvre puissent le faire dans les meilleures conditions et sans que leurs emplois soient mis en péril.

6.4 L'accès à la modernité et à la croissance économiques de pays très peuplés et très entreprenants rend crucial le développement d'éco-technologies efficaces à grande échelle. C'est un mode de développement économique, social et environnemental nouveau qu'il faut concevoir et mettre en oeuvre de façon concrète. L'Union européenne de par ses compétences particulières dans le domaine des éco-technologies pourrait devenir un partenaire privilégié des pays émergents et profiter d'opportunités de développement de nouveaux marchés.

6.5 La recherche et le développement de technologies environnementales sont et peuvent devenir plus encore des atouts économiques, comme le montrent des exemples concrets de mise en oeuvre de technologies progressives, intégrées ou encore radicales. Mais elles constituent aussi une nécessité car il en va de l'avenir de notre monde et nul n'a le droit, en conscience, de s'en désintéresser. Nous sommes comptables de la Terre que nous laisserons à nos enfants.

Bruxelles, le 28 octobre 2004.

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

## ANNEXE

## à l'avis du Comité économique et social européen

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

**Modifier comme suit le point 1.8:**

«~~Ces~~ Les inquiétudes et les critiques ~~exprimées par certains~~ ne peuvent être repoussées d'un simple revers de main. ~~Elles ne sont pas dirigées contre des principes ou des politiques.~~ Elles traduisent la conviction de certains acteurs économiques qu'il existe un conflit entre, d'une part les exigences de la croissance économique, de la création d'emplois et les pratiques actuelles, et d'autre part les préoccupations environnementales traduites par des réglementations excessives et négligeant les réalités de la concurrence économique. Les problèmes semblent résulter d'une sous-estimation et d'une gestion erronée des outils, des procédures et des stratégies de mise en oeuvre».

*Résultat du vote*

Voix pour: 46

Voix contre: 71

Abstentions: 9

---

**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 «Moderniser la protection sociale pour le développement de soins de santé et de soins de longue durée de qualité, accessibles et durables: un appui aux stratégies nationales par la méthode ouverte de coordination»»**

(COM(2004) 304 final)

(2005/C 120/25)

La Commission, le 20 avril 2004, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 septembre 2004 (rapporteur: M. BRAGHIN).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 28 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour et 3 abstentions.

## 1. Synthèse de la communication

1.1 La communication à l'examen, annoncée par le *Rapport de printemps 2004* <sup>(1)</sup>, vise à favoriser la définition d'un cadre commun permettant de soutenir les efforts nationaux de réforme et le développement des soins de santé ainsi que des soins de longue durée, grâce à l'application de la «méthode ouverte de coordination».

1.2 La Commission a identifié trois orientations <sup>(2)</sup>, approuvées par le Conseil européen de Barcelone en mars 2002, pouvant servir de cadre à cette réforme: l'accessibilité des soins sur une base d'universalité, d'équité et de solidarité; l'offre de soins de qualité; la viabilité financière à long terme de ces soins et une plus grande efficacité du système.

1.3 La reconnaissance des soins de santé en tant que service au sens du Traité ainsi que la constatation de la persistance d'inégalités et de difficultés d'accès aux soins, de services d'une qualité parfois insuffisante et de déséquilibres financiers, ont mis en évidence la nécessité de développer une coordination des politiques nationales. Cette coordination doit viser à soutenir l'engagement en faveur de la modernisation et du développement du secteur, en prenant en considération l'impact sur la cohésion sociale et sur l'emploi et les conséquences complexes liées au vieillissement de la population.

1.4 Pour relever ces défis, la réforme des systèmes de protection sociale doit être poursuivie de manière intégrée et

coordonnée. Les soins de santé ainsi que ceux de longue durée représentent l'un des domaines où doit s'appliquer la «rationalisation» des processus de coordination en matière de protection sociale ou «streamlining» <sup>(3)</sup>: la «méthode ouverte de coordination» constitue un instrument flexible, respectueux des différentes situations et compétences nationales et par conséquent particulièrement adapté dans ce contexte <sup>(4)</sup>.

1.5 La communication identifie les étapes suivantes:

- un accord sur les «objectifs communs en 2004» avec l'engagement des États membres à présenter, avant le prochain Sommet de Printemps, des «rapports préliminaires» sur les défis relevés par les différents systèmes nationaux;
- l'élaboration d'une première série de «stratégies de développement et de réforme» des soins de santé et des soins de longue durée pour la période 2006-2009, que la Commission présentera dans le cadre du «Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale» prévu pour 2007;
- la constitution d'un «groupe de haut niveau en matière de services de santé et de soins médicaux» visant principalement à l'élaboration d'un programme de travail en coordination avec les groupes de haut niveau travaillant dans des domaines apparentés;
- l'identification d'indicateurs possibles pour ces objectifs, à laquelle contribueront les «rapports intérimaires» du Printemps 2005, pour dresser un premier tableau comparatif des différentes situations nationales et en mesurer les progrès par rapport aux objectifs énoncés.

<sup>(1)</sup> «Promouvoir les réformes de Lisbonne dans l'Union élargie», COM(2004) 29 final.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 723 final.

<sup>(3)</sup> Le CESE s'est déjà prononcé en faveur de cette rationalisation des processus dans l'avis JO C 32 du 05.02.2004, rapporteur : M. BEIRNAERT.

<sup>(4)</sup> Communication de la Commission «Renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne: rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale», COM(2003) 261 final.

## 2. Considérations générales sur les problèmes de fond

### 2.1 Facteurs socio-économiques et démographiques

2.1.1 Le CESE confirme son entier soutien, déjà exprimé dans des avis précédents, aux objectifs communs de développement des systèmes de soins et plus précisément:

- assurer un accès à des soins de qualité qui soient fondés sur les principes d'universalité, d'équité et de solidarité et prévenir le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale lié à la maladie, à l'accident, au handicap ou aux soins rendus nécessaires par le grand âge, à la fois pour les bénéficiaires des soins et pour leur famille;
- promouvoir des soins de qualité afin d'améliorer l'état de santé et la qualité de vie des personnes;
- assurer la viabilité financière à long terme de soins accessibles à tous et de qualité.

Le CESE partage l'affirmation d'après laquelle ces soins forment un ensemble global et intégré, dont le développement et la rationalisation requièrent une gouvernance efficace, fondée sur l'implication et sur la responsabilisation des acteurs concernés, dans la mesure où les partenaires sociaux et l'ensemble de la société civile doivent contribuer à l'effort de réforme.

2.1.2 Le CESE a déjà relevé, notamment dans un avis d'initiative récent, que la capacité des systèmes nationaux de santé à atteindre ces objectifs dépend d'une série de facteurs socio-économiques et démographiques qu'il est nécessaire d'étudier plus à fond pour saisir la complexité du problème et pour anticiper des tendances pouvant avoir des conséquences explosives<sup>(1)</sup>.

2.1.3 Ces facteurs influent en effet sur les besoins et sur les ressources disponibles, présentes et futures. L'objectif d'efficacité des soins de santé s'impose également parce que ces derniers interagissent avec les autres éléments du système de protection sociale: leurs besoins de financement sont en concurrence avec les exigences des autres secteurs de la protection sociale et leurs dysfonctionnements rejaillissent sur ces derniers et réciproquement.

2.1.4 Des mécanismes semblables de concurrence pour les ressources et d'interaction interviennent dans le cadre des soins de santé eux-mêmes (par exemple, une intervention visant à rationaliser la distribution des dépenses dans un secteur peut avoir des effets opposés dans un autre secteur, ou encore le fait de réorienter le personnel d'un certain type de structures vers un autre peut entraîner une baisse imprévue de la qualité des

services). Ces mécanismes doivent être analysés attentivement lors de tout processus d'amélioration du système de soins.

2.1.5 Le CESE estime qu'intervenir sur un aspect du problème sans prendre en considération les répercussions sur les autres ou ne pas suivre les tendances corrélées de plusieurs secteurs comporte un risque de distorsions ou celui de ne pas être en mesure d'atteindre les objectifs visés. C'est la raison pour laquelle il est favorable à ce que soit partagée une vision globale des problèmes, de leurs interdépendances et des opportunités pouvant être exploitées, grâce à des stratégies communes de lutte contre ces problèmes.

2.1.6 Les soins de santé ont une portée sociale et également psychologique très importante: face à la maladie, à la souffrance et au risque de décès, le citoyen exige la qualité maximale sans se poser la question du rapport coûts/bénéfices et de la viabilité financière. Il en résulte une situation politique délicate, dans la mesure où le décideur public doit effectuer un choix en faveur de priorités et de soins de santé efficaces et viables, choix difficile à effectuer à cause d'intérêts catégoriels et d'une perception subjective qui parfois compliquent la mise en oeuvre des actions d'amélioration de la demande et de l'offre de services.

2.1.7 La considération des besoins et des attentes de la population pour sa santé, qui implique non seulement la recherche d'une qualité de vie mais également d'une vie de qualité, doit être prise en compte de manière adéquate dans l'évaluation du rapport coûts/bénéfices et de la viabilité financière: cela non seulement afin de rendre plus rationnel et valable sur le long terme tout choix d'amélioration des soins mais également pour favoriser les décisions publiques en fonction des besoins réels de la population dans son ensemble ainsi que des personnes malades et tout particulièrement de ceux qui ont besoin de soins.

2.1.8. Le CESE réitère que la protection de la santé est un droit et une priorité des politiques communautaires mais il estime qu'afin de sauvegarder ce droit sur le long terme, il est nécessaire d'identifier les outils efficaces afin d'assurer à tous un juste niveau de prestations, compatibles avec les ressources disponibles; il pense également qu'il est nécessaire d'effectuer une comparaison approfondie pour mettre en évidence les besoins et les attentes de la population qui se justifient en matière de soins ainsi que les mécanismes de responsabilisation des acteurs qui favorisent l'utilisation appropriée des ressources et l'efficacité du système de soins, rendant ainsi possible leur financement durable.

<sup>(1)</sup> Avis CESE sur les «Soins de santé» – JO C 234 du 30.9.2003 – rapporteur: M. BEDOSSA.

## 2.2 Vieillesse démographique et nouvelle épidémiologie

2.2.1 Le vieillissement démographique ne signifie pas uniquement une hausse du nombre des personnes âgées de plus de 65 ans, augmentation encore accélérée en ce qui concerne les personnes de plus de 80 ans, qui s'accompagne souvent, mais pas nécessairement, d'une croissance des poly-pathologies pouvant déboucher non pas sur une multiplication à l'infini des actes médicaux, mais sur un traitement plus holiste de la personne. En effet, ce phénomène comporte également des problèmes connexes qui parfois sont négligés et qui doivent au contraire être affrontés:

- en l'absence d'intervention sur l'âge de la retraite, l'évolution de la «pyramide démographique» s'accompagnera d'un rapport moins favorable entre les contributeurs (c'est-à-dire la population en âge de travailler) et les utilisateurs des services, en ce y compris les utilisateurs autres que ceux des seuls soins (en particulier, la population âgée); par conséquent, la recherche de nouvelles solutions pour réorienter et «accumuler» des ressources spécifiques pour offrir des services de nature à satisfaire la population non autosuffisante<sup>(1)</sup> (prioritairement la population la plus âgée), sans qu'aucune ressource ne soit soustraite à d'autres piliers de la protection sociale, constitue une question prioritaire
- la typologie des maladies évolue également et pas uniquement la fréquence de leur apparition: les pathologies des personnes les plus âgées ne sont pas toujours curables mais peuvent néanmoins retirer de grands bienfaits de soins de moyenne et longue durée, assortis d'interventions médicales et de chirurgie visant à soulager les effets négatifs sans pour autant pouvoir rétablir l'état de santé antérieur. Cela suppose une approche médicale différente, en mesure d'intégrer le traitement et les soins et impliquant la recherche, les produits pharmaceutiques, les outils de diagnostic, les technologies d'intervention; en effet, il faut passer de l'approche de la «pathologie aiguë» à celle de la «pathologie chronique» (ce qui implique une gestion de problèmes médicaux avec de bons résultats sur le long terme, bien que les problèmes eux-mêmes ne puissent être résolus),
- sur le plan épidémiologique, on assiste à une augmentation progressive des maladies chroniques ou de longue durée qui sont également liées à l'efficacité des traitements; bien qu'ils ne garantissent pas la guérison, ils permettent néanmoins un allongement substantiel de l'espérance de vie: de là découle l'apparition de plus en plus fréquente de handicaps physiques et mentaux, en particulier de traumatismes et de maladies neuro-dégénératives qui requièrent pour leur traitement une intégration plus poussée des interventions sanitaires et sociales et qui comportent également une charge de soins considérable pour la famille<sup>(2)</sup>;

<sup>(1)</sup> Nous utilisons la terminologie de l'OMS, qui définit comme non autosuffisante toute personne ayant une incapacité partielle ou totale à exercer une fonction autonome au niveau organique, cognitif, comportemental, interpersonnel ou à celui de l'interaction avec l'environnement (cf. *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001 (ICF)).

<sup>(2)</sup> L'Europe compte environ 60 millions de personnes non autosuffisantes; ce nombre passera à 75 millions en 2003 (Source: EUROSTAT, *La situation sociale dans l'Union européenne 2003*, Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales 2003).

- le concept de «santé» ne peut se limiter à la composante physique mais doit également prendre en considération les aspects psychiques et sociaux comme cela a déjà été souligné dans la définition donnée par l'OMS<sup>(3)</sup> (ceci implique l'appréciation du contexte dans lequel la personne âgée se trouve et la satisfaction de ses autres besoins, tels que la sécurité, les besoins affectifs et les contacts sociaux, l'estime et la réalisation de soi, etc.).

2.2.2 La filière des soins qui s'est construite au cours de périodes historiques où la structure démographique et les besoins étaient différents, doit être repensée de manière à faire obstacle à la rigidité et à la réticence au changement qui caractérisent les structures organisationnelles, les fonctions professionnelles et les attitudes culturelles. Le CESE estime que cela peut être réalisé en se basant sur l'analyse de l'état et des besoins de la population en matière de santé, qui se révèlent être très différents selon les États membres et au sein de ceux-ci, et en s'efforçant d'anticiper les mutations démographiques tumultueuses déjà en cours et qui vont s'approfondir mais dont la prévisibilité est largement accessible.

2.2.3 De plus, des solutions permettant une meilleure gestion de la relation entre l'offre et la demande de services doivent être développées, en améliorant l'*accessibilité* aux prestations, l'*accueil* de la demande, en aidant les sujets faibles à obtenir des réponses, en assurant une *évaluation* intégrée des besoins et des *projets personnalisés* d'intervention, dans un cadre de continuité des soins et d'évaluation systématique des résultats. La méthode ouverte de coordination devrait comprendre également ces aspects et favoriser par conséquent une approche plus homogène et des mécanismes renforcés de cohésion sociale.

2.2.4 Le deuxième aspect des changements démographiques mentionnés dans la communication — à savoir la transformation des familles et l'augmentation du taux d'emploi des femmes, impliquent une capacité moindre de soins informels à la charge des familles. Cette réalité requiert une révision des modalités des soins à domicile: ceux-ci ne pourront être confiés uniquement à des prestataires professionnels de services, en raison d'une part du coût et de la difficulté de recrutement du personnel et d'autre part de la perte de couverture de soins 24 heures sur 24 et dans de nombreux cas de soins prenant en compte la dimension humaine. Il faut donc réformer les politiques de soutien pour les soins dispensés au sein de la famille, y compris au moyen de mécanismes de rétribution pour les prestataires, et assurer un soutien afin de garantir des conditions de logement, des services de transport ou d'autre nature, facilitant ces soins.

<sup>(3)</sup> Voir *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001 (dénommée ICF), op. cit.

2.2.5 Les soins à domicile sont actuellement assurés de manière très différenciée par les autorités nationales et locales, les structures et les mécanismes relevant des assurances et des mutuelles, les organismes et les associations fournissant des services aux personnes. D'une manière générale, l'on constate qu'ils ne sont pas encore suffisamment développés dans les différents pays et doivent être améliorés afin de tenir compte de la nature différente des besoins inhérents au poids épidémiologique croissant des démences, des pathologies du système nerveux et vasculaire et d'une manière plus générale, des pathologies multiples entraînant une perte de l'autosuffisance, qui concernent au moins 30 % des personnes âgées de plus de 75 ans.

2.2.6 Le CESE suggère que l'on compare et approfondisse les expériences déjà en cours dans certains États membres au cours desquelles on soutient de manière développée les prestataires de soins informels (par exemple, au moyen d'allègements fiscaux, droit à la retraite et à la sécurité sociale pour les prestataires de soins, droit aux congés, offre de remplaçants pendant les périodes de repos, accès à des structures de garde, etc.)<sup>(1)</sup>.

2.2.7 Des solutions de ce type s'annoncent plus économiques pour l'organisme prestataire de services et plus satisfaisantes pour la personne âgée, car elles permettent d'intégrer des ressources professionnelles et des ressources issues des réseaux de solidarité, avec une réduction substantielle des coûts des soins. En d'autres termes, elles créent une situation avantageuse pour tout le monde: à besoins égaux, en effet, les coûts seraient bien plus élevés si une prestation de soins de même nature était effectuée dans des structures résidentielles d'accueil; par ailleurs, de telles solutions permettent également de préserver les soins informels qui seraient de toute manière assurés.

### 2.3 Emploi

2.3.1 Le secteur des soins de santé et des soins de longue durée représente un pourcentage significatif de l'emploi total dans l'Union et il est le deuxième secteur créateur d'emploi, avec 1,7 million de nouveaux postes créés dans l'UE-15 entre 1997 et 2002. Néanmoins, une grave crise professionnelle s'annonce, liée au vieillissement du personnel et à la qualité des prestations offertes.

2.3.2 Si l'on veut assurer non seulement la qualité des soins mais également la pérennité de l'activité des professionnels, la structure professionnelle doit être modifiée dans les processus de formation et la formation continue afin de répondre aux nouveaux besoins émergents.

— le personnel médical doit être formé à une approche différente qui tienne compte de l'ensemble des facteurs de santé de la personne âgée et pas uniquement des symptômes et des interventions en phase aiguë, d'où la nécessité de développer la formation dans le domaine de la gériatrie,

— le personnel infirmier doit acquérir un profil conforme à la typologie de la structure au sein de laquelle il travaille, c'est-à-dire aux différents niveaux de la filière des soins (services de thérapie intensive, soins hospitaliers, soins de base, soins à long terme, soins à domicile, etc.),

— le personnel soignant doit d'une manière générale enrichir sa formation professionnelle afin d'élargir l'horizon des services de santé aux services socio-sanitaires destinés aux personnes âgées plus ou moins autosuffisantes mais ayant des besoins et une dignité à respecter,

— la cohésion sociale comporte des situations dont les limites sont floues entre soins de santé et assistance sociale; les profils professionnels demandés devront être, dans ce cas également, repensés pour une population ayant une structure et une composition très différentes de celles actuelles.

2.3.3 Le CESE estime qu'en plus du développement de la formation des différents types d'opérateurs dans l'optique susmentionnée, il est nécessaire de développer de nouvelles aptitudes, en particulier telles que:

— recueillir, fournir, échanger des informations, en travaillant en réseau et en exploitant les nouvelles technologies informatiques,

— effectuer un travail de groupe, ce qui implique des compétences dans le domaine de la communication et des modes de communication interprofessionnels et interinstitutionnels,

— effectuer un travail dans une optique de prévention et de promotion de nouvelles approches plus appropriées aux besoins émergents,

— travailler à des projets de soins visant des couches spécifiques de la population, en dépassant les traditionnelles limites étroites propres à chaque discipline,

— inciter chacun à apprécier la dimension économique de son travail et évaluer les résultats obtenus dans l'optique du service rendu afin de mieux gérer les ressources destinées à ces services.

2.3.4 Le CESE est très favorable à l'utilisation du Fonds social européen pour les processus de formation et pour adapter la qualité de l'emploi dans les secteurs des soins de santé et des soins de longue durée, prévenir des retraits prématurés et accroître la qualité, la flexibilité et par conséquent l'efficacité de la filière des soins. Cette approche est particulièrement importante pour les nouveaux États membres dans lesquels le processus de modernisation est plus profond et plus rapide et où par conséquent, les exigences de formation professionnelle sont plus prononcées.

<sup>(1)</sup> Voir en particulier le rapport conjoint «Soins de santé et soins pour les personnes âgées: soutenir les stratégies nationales visant un degré élevé de protection sociale», communication de la Commission COM(2002) 774 du 03.01.2003, p. 11.

2.3.5 Pour obtenir des résultats efficaces, la participation des secteurs public et privé doit être repensée dans une optique positive: elle doit être recherchée activement non seulement afin d'éviter une concurrence entre prestataires de services, face à une population active dont le pourcentage par rapport au total de la population est en constante diminution (avec par conséquent des risques de coût excessif et de resserrement du personnel) et également afin d'intégrer pleinement dans les systèmes de soins les aspects d'efficacité et l'attention aux besoins qui aujourd'hui semblent être l'apanage d'un secteur ou de l'autre, plutôt que d'être présents dans les deux.

#### 2.4 Viabilité financière

2.4.1 Continuer à offrir des soins de qualité et accessibles, sans nuire au financement d'autres secteurs ou politiques prioritaires, est un défi majeur pour tous les États membres, actuels et nouveaux. Ceci implique une approche qui tienne compte des dynamiques à long terme et des interventions portant à la fois sur la demande et l'offre (les interventions sur un seul de ces éléments ne se sont pas démontrées efficaces pour limiter les coûts sur le moyen terme).

2.4.1.1 Les contraintes budgétaires qui découlent également du pacte de stabilité d'une manière générale ne permettent pas d'accroître les dépenses de santé proportionnellement à l'augmentation de la demande sociale. Une amélioration significative est toutefois possible en optimisant l'offre actuelle par des prestations à l'efficacité éprouvée et en luttant contre la consommation non justifiée de services de santé. Une politique de santé efficace implique d'autre part un réexamen des interactions entre les soins de santé et l'assistance sociale afin d'identifier les structures, les procédés de traitement et les typologies de prestations professionnelles les plus adaptés au contexte actuel et futur et aux besoins de la population.

2.4.1.2 Pour contrôler cet accroissement, de nombreuses approches ont été expérimentées, depuis les mesures visant à transférer une partie des coûts aux usagers (ce qui permet non seulement de transférer la charge du financement aux particuliers mais également de limiter la demande de services), jusqu'au contrôle des prix et des volumes du point de vue de la demande et de l'offre, depuis les réformes visant à encourager une utilisation efficace des ressources, jusqu'à une réaffectation des ressources utilisées pour les soins hospitaliers et de santé vers les soins à domicile.

2.4.1.3 L'application souhaitée de la «méthode ouverte de coordination» permettra d'évaluer dans cette analyse quelles mesures se sont révélées les plus efficaces et quelles combinaisons de mesures peuvent s'avérer les plus valables, en se basant sur une connaissance plus appropriée des multiples conditions de départ et de l'impact prévisible sur les autres secteurs du système de protection sociale.

2.4.2 Les politiques de prévention sont sûrement importantes et nécessaires mais malheureusement trop souvent délaissées. Dans le cadre des «stratégies annoncées de développement et de réforme» des soins de santé et des soins de longue durée,

un plan concret de mesures de prévention, ayant de préférence une large étendue et mis en œuvre moyennant des outils de portée globale, devrait devenir un levier de première importance. Les différentes mesures possibles de prévention, en particulier celles déjà expérimentées au niveau national, devraient être confirmées par la pratique de la «méthode ouverte de coordination» et faire l'objet d'une analyse approfondie pour aboutir à des actions concrètes. Le CESE est conscient des difficultés qui s'opposent à la mise en œuvre de ces mesures de prévention, dans la mesure où elles nécessitent une cohérence des politiques qui est encore loin d'être réalisée et des projets visant à éduquer la population à des styles de vie différents (y compris une alimentation plus saine et des activités physiques et intellectuelles plus intenses et plus vives) pour impliquer tout particulièrement les groupes de population plus exposés à des facteurs de risque et plus faibles sur le plan socio-économique et pour des modes de travail plus sains dont la mise en œuvre nécessite des efforts considérables et dont il faut être conscient, de la patience et des résultats en tout état de cause incertains.

2.4.3 La différenciation des dépenses en fonction de la filière des soins, des modalités d'accès correspondantes et du traitement à l'intérieur de chaque filière représente un moyen souhaitable de rationalisation, et tout investissement permettant à cette filière de répondre davantage aux besoins ou qui favorise sa modernisation doit être considéré comme un moyen de rendre les dépenses de santé soutenables sur le long terme. Il arrive parfois au contraire que ce genre d'investissement soit sacrifié à des exigences financières conjoncturelles. Le CESE estime qu'il est nécessaire de déployer en parallèle des investissements pour rationaliser la filière des soins ainsi que des interventions portant à la fois sur la demande (modalités applicables aux interventions spécialisées, plafond de prestations au-delà duquel le coût est à la charge du bénéficiaire, ticket modérateur, etc.) et sur l'offre (typologie des structures de santé, coût des technologies et des médicaments innovants dont le rapport coûts-bénéfices n'est pas toujours limpide, procédures et modalités de prise en charge, responsabilisation des professionnels de santé en matière de frais de santé, etc.).

2.4.3.1 La structure et le mode de fonctionnement de la filière ainsi que la mobilité d'un segment à l'autre, doivent être soigneusement analysés pour vérifier que leur articulation et leur fonctionnement sont réellement efficaces et efficaces; ce point devrait constituer un des thèmes prioritaires de la «méthode ouverte de coordination».

2.4.3.2 Les nouveaux États membres procèdent avec énergie à la modernisation de leur système de soins de santé et le CESE soutient l'utilisation des Fonds structurels, en particulier du FEDER et du Fonds de cohésion, pour contribuer au développement des infrastructures et des structures de soins. Il estime d'autre part que l'évaluation des expériences passées, par le biais de la «méthode ouverte de coordination» peut être particulièrement utile pour les nouveaux États membres afin d'éviter que ces derniers ne s'orientent vers des modèles qui risquent de devenir rapidement obsolètes.

2.4.4 Comme cela a été suggéré dans la communication, une coordination plus étroite entre les prestataires de services, qui sont actuellement des acteurs isolés (services de thérapie intensive, soins de base, services sociaux), est certainement opportune, dans la mesure où les personnes non autosuffisantes ont généralement besoin d'une multitude de prestations médicales et non médicales: une coopération positive entre les familles, le personnel soignant et le personnel médical garantit de meilleurs résultats et un moindre gaspillage de ressources. Le CESE souhaite que l'on confie en cette matière un mandat clair au «groupe de haut niveau en matière de services de santé et de soins médicaux», qui a été créé récemment, en lui conférant parmi ses missions institutionnelles notamment celle consistant à proposer des modalités opérationnelles concrètes pour mettre en œuvre cette coordination.

2.4.5 L'innovation technologique et les comportements plus responsables des patients ont très certainement un impact potentiellement positif sur les dépenses et permettent ainsi de soigner à moindre coût des pathologies spécifiques ou d'en retarder l'apparition. En même temps, néanmoins, ils induisent de nouveaux besoins dont la satisfaction devient par voie de conséquence un droit et entraînent l'abandon d'approches diagnostiques et thérapeutiques éprouvées, à moindre coût et qui sont appropriées dans la plupart des cas. Si ces techniques innovantes ne sont pas utilisées pour mettre en œuvre une approche plus efficace des soins spécifiques aux personnes âgées, l'effet de l'innovation pourrait à long terme se révéler plus négatif que positif en termes de bilan des soins de santé. La pression exercée par la population mieux éduquée et plus attentive aux exigences de santé pourrait induire une nouvelle dégradation des prestations prévues pour les couches plus défavorisées de la population, celles qui souffrent déjà d'un accès réduit aux soins de santé.

### 3. Observations particulières sur les outils opérationnels

3.1 Le CESE, face à l'impossibilité juridique d'une politique communautaire en matière de soins de santé et de soins de longue durée, soutient l'importance primordiale de la «méthode ouverte de coordination» en tant qu'outil pour poursuivre efficacement les objectifs de modernisation et de développement de soins de santé et de soins de longue durée de qualité, accessibles et durables et pour garantir la protection de la santé publique même dans des situations différenciées et faisant l'objet de pressions et de défis croissants.

3.1.1 L'analyse et l'échange d'expériences devraient se concentrer sur:

- l'articulation et la structure interne des systèmes et des établissements de soins (des soins médicaux de base, aux soins de longue durée, en passant par les soins à domicile),
- les modalités et les délais d'accès, ainsi que sur la mobilité d'une structure à l'autre,

- les processus internes et le rendement (surveillance et évaluation de la qualité des prestations du système),
- les volumes et la typologie des services rendus, et en particulier sur l'utilisation des nouvelles technologies et leur utilisation rationnelle,
- les moyens utilisés pour poursuivre l'objectif d'une utilisation plus performante des ressources, ainsi que sur les mécanismes de contrôle des coûts s'étant avérés plus efficaces,
- la participation du personnel médical et du personnel des services de santé et de soins à la gestion des ressources,
- le respect des droits des patients, leur accès à des informations appropriées et aux choix thérapeutiques ainsi qu'au dossiers médicaux,
- le respect de la transparence relative aux services.

3.2 La mise en œuvre de la «méthode ouverte de coordination» passe par l'identification d'une série d'indicateurs permettant de couvrir les actuelles lacunes en matière de connaissance et en même temps de prendre en compte les situations existantes ainsi que les dynamiques sociales au sens large ayant une incidence sur le système de soins, en particulier sur ceux de longue durée. Cette série d'indicateurs doit intégrer les aspects structurels (filière des soins, dotation en équipements et en personnel, formation et expérience de celui-ci, etc.), les aspects inhérents à la qualité du processus de soins (modalités de prestation des services et de réalisation des interventions, orientations opérationnelles, règles et pratiques médicales, protection des droits des patients, etc.) ainsi que les aspects relatifs à la qualité des résultats spécifiques atteints par les soins, en fonction de leur typologie et des attentes sociales qui y sont corrélées.

3.2.1 Un effort particulier devra être consenti afin que ces indicateurs permettent spécifiquement d'observer et d'évaluer les dynamiques concernant les personnes âgées et les soins qui leur sont dispensés, cet aspect constituant une lacune des indicateurs actuellement utilisés ou identifiés. Le travail de développement des indicateurs devra aller de pair avec les efforts visant à clarifier les objectifs communs. En attendant, il serait utile d'évaluer les données déjà mises à la disposition par différentes sources dont l'OMS, l'OCDE et ECHI (Indicateurs de santé dans la Communauté européenne). Il faudrait également prendre en compte la parution de données issues des nouvelles statistiques sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC), qui devraient être disponibles en 2004.

3.3 Les «prochaines étapes» proposées par la communication concernent des aspects très importants du problème et ouvrent un champ d'observation à des domaines particulièrement intéressants. D'autre part, les propositions ont un caractère général et risquent par conséquent d'être vagues et de ne pas aboutir à des progrès significatifs dans la méthode ouverte de coordination.

3.3.1. Le CESE souhaite que soient identifiés des «objectifs communs» plus concrets, à condition qu'ils ne soient pas trop contraignants et qu'ils n'interfèrent de manière préjudiciable dans l'organisation des systèmes nationaux et que les rapports préliminaires prévus deviennent un outil utile ne comportant pas une augmentation des coûts administratifs ou une charge excessive pour les capacités limitées des nouveaux États membres.

3.4 Le CESE souhaite par conséquent que, dans les meilleurs délais, la Commission:

- donne une définition précise des termes tels que protection sociale, sécurité sociale, soins de santé, services socio-sanitaires, soins à domicile et autres termes mentionnés dans la communication, qui n'ont pas toujours le même sens dans les différents États membres, de par les traditions historiques et les modalités de mise en œuvre des systèmes de sécurité sociale,
- propose un modèle concret pour l'élaboration des «rapports préliminaires» de telle sorte que les données contenues couvrent les mêmes réalités et soient potentiellement comparables et ne se réfèrent pas à l'éventail complet de sous-objectifs mais aux outils les plus significatifs pour identifier et illustrer les principaux défis relevés et les orientations de leurs politiques au niveau national,
- mette sur pied un groupe d'experts (en mettant en valeur les apports des institutions et des organismes nationaux spécialisés qui ont déjà travaillé dans le domaine) pour définir les indicateurs spécifiques aux soins de longue durée nécessaires afin d'établir une évaluation efficace des tendances macrosociales et macroéconomiques qui ont une influence sur les soins de santé et les soins à long terme, groupe qui soit en mesure d'en évaluer les différents aspects dans une vision globale, mais surtout d'en évaluer l'impact dans le cadre d'une étude prédictive,

Bruxelles, le 28 octobre 2004.

- développe un «modèle européen d'évaluation de l'impact socio-sanitaire» reposant sur trois indicateurs d'investissement-financement (*input*), d'organisation des réponses (*output*) et d'efficacité des actions (*outcome*), de manière à pouvoir représenter, par des indicateurs fiables, les niveaux de protection sociale atteints dans les différents pays <sup>(1)</sup>,
- se saisisse du problème des différences de genre, tenant compte du fait que la durée de vie des femmes dépasse de plus de cinq ans celle des hommes, phénomène qui vient s'ajouter aux caractéristiques biologiques et physiologiques propres à chaque genre, et qui, partant, suscite une différence importante en termes de besoins de santé à satisfaire,
- facilite la mise au point conjointe d'orientations en matière de soins de santé ne se limitant pas aux soins de pharmacologie mais qui prennent également en considération les autres dimensions sociales et organisationnelles, afin qu'elles deviennent un point de référence pour le personnel des différents systèmes de santé.

3.5 Il est particulièrement important et urgent de promouvoir des actions visant à améliorer la qualification du personnel et des professionnels en veillant à développer, moyennant des actions de formation appropriées, les capacités professionnelles communes aux professions de santé et aux professions sociales qui sont impliquées dans l'offre de soins. Cela implique une préparation sur des aspects qui ne soient pas purement techniques ainsi que l'acquisition de nouvelles aptitudes, par exemple la gestion de l'information, en particulier sur des réseaux informatiques, et la gestion des dépenses dans une optique large. Ces nouveaux modèles de formation devraient être soutenus et stimulés par l'action communautaire afin que soient mises à profit les expériences échangées dans le cadre de la «méthode ouverte de coordination».

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(1)</sup> Voir avis CESE: JO C 80 du 30.3.2004, point 4.5.2.- Rapporteur M. JAHIER.