ISSN 1725-2431

Journal officiel

de l'Union européenne

C 61

46e année

14 mars 2003

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information — Sommaire — Page

I *Communications*

. . . . . .

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002

2003/C 61/01 Avis du Comité économique et social sur:

— la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des procédures communautaires pour l'autorisation, la surveillance et la pharmacovigilance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire et instituant une agence européenne pour l'évaluation des médicaments»,

— la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain», et

— la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/82/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments vétérinaires» 1

2003/C 61/02 Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/83/CE en ce qui concerne les médicaments traditionnels à base de plantes» 9

Prix: 34,00 EUR

FR

(Suite au verso)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
2003/C 61/03	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen»	14
2003/C 61/04	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Sciences du vivant et biotechnologie — Une stratégie pour l'Europe»	22
2003/C 61/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales dans le cadre de la fourniture de services de transport aérien par des pays non membres de la Communauté européenne» (COM(2002) 110 final — 2002/0067 (COD))	29
2003/C 61/06	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision nº 276/1999/CE adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux» (COM(2002) 152 final — 2002/0071 (COD))	32
2003/C 61/07	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un Programme pluriannuel pour des actions dans le domaine de l'énergie, dénommé "Énergie intelligente pour l'Europe" — Programme (2003-2006)» (COM(2002) 162 final/2 — 2002/0082 (COD))	38
2003/C 61/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux» (COM(2002) 153 final — 2002/0073 (COD))	43
2003/C 61/09	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des régions "Vers une stratégie thématique pour la protection des sols"» (COM(2002) 179 final)	49
2003/C 61/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil portant rectification du règlement (CE) nº 2200/96 en ce qui concerne la date de début de la période transitoire fixée pour la reconnaissance des organisations de producteurs» (COM(2002) 252 final — 2002/0111 (CNS))	52
2003/C 61/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1258/1999 relatif au financement de la politique agricole commune» (COM(2002) 293 final — 2002/0125 CNS)	54
2003/C 61/12	Avis du Comité économique et social sur «L'impact de l'élargissement sur l'UEM»	55

(Suite page 195)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
2003/C 61/13	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier» (COM(2002) 175 final)	61
2003/C 61/14	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles» (COM(2002) 119 final — 2002/0061 COD)	67
2003/C 61/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) nº 1347/2000 et modifiant le règlement (CE) nº 44/2001 en ce qui concerne les questions alimentaires» (COM(2002) 222 final — 2002/0110 CNS)	76
2003/C 61/16	Avis du Comité économique et social sur «La Lettonie et la Lituanie sur la voie de l'adhésion»	80
2003/C 61/17	Avis du Comité économique et social sur «Les aides financières de préadhésion — *Phare*, ISPA et *Sapard*»	93
2003/C 61/18	Avis du Comité économique et social sur les «Tendances, structures et mécanismes institutionnels des marchés internationaux des capitaux»	105
2003/C 61/19	Avis du Comité économique et social sur «L'avenir des territoires de montagne dans l'Union européenne»	113
2003/C 61/20	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (version codifiée)» (COM(2002) 336 final — 2002/0131 COD)	123
2003/C 61/21	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions de travail des travailleurs intérimaires» (COM(2002) 149 final — 2002/0072 (COD))	124
2003/C 61/22	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité», (COM(2002) 21 final — 2002/0022 (COD))	

(Suite au verso)

— la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/48/CE du Conseil et la directive 2001/16/CE sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen»,

(COM(2002) 22 final — 2002/0023 (COD))

— la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence ferroviaire européenne», et

(COM(2002) 23 final — 2002/0024 (COD))

— la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires»

(COM(2002) 25 final — 2002/0025 (COD)) 131

2003/C 61/23 Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions — Les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"» (COM(2002) 412 final) 142

2003/C 61/24 Avis du Comité économique et social sur le thème «Lisbonne — Une vision renouvelée?» 145

2003/C 61/25 Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la brevetabilité des inventions mises en œuvre par ordinateur» (COM(2002) 92 final — 2002/0047 (COD)) 154

2003/C 61/26 Avis du Comité économique et social sur le thème «Transports/Élargissement» 164

2003/C 61/27 Résolution à l'intention de la Convention européenne 170

394e session plénière du 24 octobre 2002

2003/C 61/28 Avis du Comité économique et social européen sur la «Sécurité des transports» 174

2003/C 61/29 Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative à l'adoption d'un programme pluriannuel (2003-2005) portant sur le suivi du plan d'action *e*Europe, la diffusion des bonnes pratiques et l'amélioration de la sécurité des réseaux et de l'information (*Modinis*)» (COM(2002) 425 final — 2002/0187 CNS) 184

2003/C 61/30 Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne» (COM(2002) 514 final — 2002/0228 CNS) 187

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
2003/C 61/31	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à la prévention et à la réduction des risques liés à la toxicomanie» (COM(2002) 201 final — 2002/0098 CNS)	189
2003/C 61/32	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de proroger la faculté d'autoriser les États membres à appliquer des taux réduits de TVA pour certains services à forte intensité de main-d'œuvre» (COM(2002) 525 final — 2002/0230 (CNS))	193
2003/C 61/33	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1268/1999 relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion» (COM(2002) 519 final)	194

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

393e SESSION PLÉNIÈRE DES 18 ET 19 SEPTEMBRE 2002

Avis du Comité économique et social sur:

— **la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des procédures communautaires pour l'autorisation, la surveillance et la pharmacovigilance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire et instituant une agence européenne pour l'évaluation des médicaments»,**

— **la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain», et**

— **la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/82/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments vétérinaires»**

(2003/C 61/01)

Le 7 janvier 2002, le Conseil a décidé, conformément aux articles 95 et 152 paragraphe 4 b) du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 11 septembre 2002 (rapporteur: M. Fuchs).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 112 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

0. **Contenu essentiel de l'avis**

Le Comité approuve dans leur principe les propositions de la Commission relatives à la révision et au développement du droit communautaire dans le domaine des médicaments à usage humain et à usage vétérinaire. Il attache la plus grande importance au fait que la protection de la santé humaine et animale doive primer sur tout autre domaine réglementaire.

Le Comité

— soutient la Commission dans ses efforts en vue d'accroître la sécurité des médicaments par une meilleure information du patient et du consommateur sur les médicaments et en vue d'améliorer la pharmacovigilance à travers la participation dans un cadre de partenariat des professionnels de la santé et des patients au recensement des risques inhérents aux médicaments;

— accueille favorablement les efforts de la Commission en vue de promouvoir le développement de nouveaux médicaments et de les mettre le plus rapidement possible à la disposition des patients à des fins thérapeutiques; souligne néanmoins la nécessité de garantir la protection des données et de ne pas alourdir exagérément la concurrence entre les fabricants de médicaments génériques;

— considère qu'il y a lieu de maintenir un rapport équilibré entre les différents systèmes d'autorisation (autorisation centralisée, autorisation avec reconnaissance réciproque et autorisation nationale) et que les demandeurs doivent pouvoir bénéficier par principe d'un droit d'option entre les différents systèmes;

— juge nécessaire d'améliorer la mise à disposition et le développement de médicaments vétérinaires et de lancer un programme de promotion pour le développement de médicaments destinés au traitement des maladies animales rares;

— recommande de différencier clairement le concept de médicament par rapport à d'autres produits, notamment médicaux et alimentaires, y compris les compléments alimentaires et les produits cosmétiques, etc;

— se félicite de l'intention de la Commission d'étendre les dispositions relatives au respect des «bonnes pratiques de fabrication» aux matières premières, et notamment aux substances actives;

— juge nécessaire d'harmoniser les dispositions en matière de prescriptions pour la délivrance des médicaments dans les États membres;

— propose l'adhésion de la Commission à la Convention européenne sur le dopage comme contribution de la Communauté à la lutte contre le dopage dans les compétitions sportives internationales.

1. **Contexte**

1.1. Une procédure communautaire d'autorisation et de surveillance des médicaments a été introduite pour la première fois le 1er janvier 1995 sur la base du règlement (CEE) no 2309/93 ([1]). L'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (ci-après dénommée «l'Agence») a dans le même temps entamé ses travaux.

1.2. Conformément à l'article 71 du règlement ci-dessus, la Commission a élaboré un «Rapport sur le fonctionnement des procédures communautaires d'autorisation de mise sur le marché des médicaments», qui doit à présent servir de base pour le développement de la législation communautaire en matière de médicaments.

1.3. La directive 2001/83/CE ([2]) du Parlement européen et du Conseil a codifié à des fins de transparence et de clarté les différentes directives concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux médicaments qui se sont succédé depuis la directive 65/65/CEE du Conseil du 26 janvier 1965 ([3]) et a adapté les formulations pour répondre à cette codification.

1.4. Pour les mêmes raisons et dans le même but, les différentes directives concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux médicaments à usage vétérinaire qui se sont succédé depuis la directive 81/851/CEE ([4]) ont été regroupées par la directive 2001/82/CE ([2]) instituant un code communautaire relatif aux médicaments vétérinaires.

1.5. La Commission présente à présent trois propositions d'adaptation du droit communautaire sur la base de son rapport sur le fonctionnement des procédures communautaires d'autorisation de mise sur le marché des médicaments, propositions qui visent à remanier le règlement actuel (CEE) 2309/93 et à adapter les deux directives récemment publiées instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain et aux médicaments vétérinaires.

2. **Contenu essentiel des propositions de la Commission**

2.1. *Contenu essentiel de la proposition de règlement relative aux médicaments à usage humain*

2.1.1. Cette proposition prévoit d'étendre la procédure centralisée d'autorisation des médicaments, au-delà du cadre actuel, à toutes les nouvelles substances apparaissant sur le marché communautaire.

2.1.2. La composition du comité scientifique doit être modifiée puisqu'il ne comportera plus qu'un représentant par État membre, afin de tenir compte de l'élargissement de la Communauté européenne à de nouveaux États membres.

2.1.3. La procédure centralisée par elle-même n'est pas substantiellement modifiée. Une modification est introduite au sein de la procédure d'appel en cas de contestation par le demandeur du contenu de l'avis scientifique du comité. Cela devrait permettre d'évacuer les problèmes posés par l'évaluation du dossier d'autorisation dès le stade technique, d'accélérer ainsi la procédure formelle d'autorisation et d'éviter l'apparition de différends judiciaires. La Commission répond ainsi aux critiques répétées à l'encontre de la durée de la prise de décision.

2.1.4. La Commission propose la suppression du renouvellement quinquennal, jusqu'ici obligatoire, de l'autorisation de mise sur le marché des médicaments.

2.2. *Contenu essentiel de la proposition de règlement relative aux médicaments vétérinaires*

2.2.1. La plupart des modifications relatives à des questions de procédures ont été alignées sur celles relatives aux médicaments à usage humain, tandis que des modifications substantielles ont été apportées au champ d'application et à la terminologie générale.

2.2.1.1. La définition du médicament vétérinaire a ainsi été revue pour garantir l'application de la directive à des préparations satisfaisant aux exigences de qualité, de sécurité et d'efficacité des médicaments et de nouvelles définitions ont été introduites en vue d'harmoniser et de simplifier le cadre qui régit le secteur des médicaments.

([1]) JO L 214 du 24.8.1993.
([2]) JO L 311 du 28.11.2001.
([3]) JO P 22 du 9.2.1965, p. 369; dernière modification: JO L 229 du 15.8.1986.
([4]) JO L 317 du 6.11.1981, p. 1; dernière modification: JO L 87 du 2.4.1992.

2.2.2. Il est prévu que l'application de la procédure centralisée soit adaptée au contexte particulier de l'utilisation de certains médicaments vétérinaires. Cela vaut notamment pour la distribution régionale de certaines maladies infectieuses.

2.2.3. Dans le domaine des médicaments vétérinaires, il est indispensable de faciliter l'utilisation d'autres produits disponibles, par exemple des médicaments à usage humain, lorsqu'il n'existe pas de médicaments vétérinaires autorisés pour une espèce animale ou une maladie déterminée.

2.3. *Les dispositions concernant l'Agence et les dispositions à caractère général*

2.3.1. Les modifications apportées concernent l'adaptation des structures administratives et scientifiques aux nouvelles tâches de l'Agence.

2.3.2. La Commission propose de renforcer et de développer de manière systématique le conseil scientifique aux entreprises lors des phases de recherche et de développement de nouveaux médicaments, afin

— d'aider la recherche pharmaceutique en Europe,

— de mettre plus vite à la disposition des patients européens des médicaments plus performants et

— de favoriser l'essor de firmes de petite taille ou de taille moyenne.

2.3.3. Il est proposé par la Commission de participer au niveau communautaire au programme d'usage compassionnel.

2.3.4. La Commission suggère de faire participer l'Agence à la coopération scientifique internationale. L'Agence doit intensifier et développer son soutien technique et scientifique aux États membres et à la Commission.

2.3.5. Une autre proposition vise à prévenir ou résoudre les conflits potentiels entre les avis scientifiques de l'Agence et des avis scientifiques rendus par d'autres organismes scientifiques communautaires.

2.3.6. Les modifications relatives à l'Agence et l'élargissement prévu de la Communauté à de nouveaux États membres rendent nécessaire selon la Commission une adaptation de la structure des comités relevant de l'Agence ainsi qu'une modification de la composition de son conseil d'administration et l'institution d'un conseil consultatif.

2.3.7. Enfin, il est proposé d'amender les dispositions générales du règlement de 1993 et d'en introduire de nouvelles, afin d'établir la sécurité juridique indispensable et d'assurer le bon fonctionnement de l'Agence.

2.4. *Contenu essentiel de la proposition de directive relative aux médicaments à usage humain*

2.4.1. La définition du médicament est adaptée afin de prendre en compte les nouvelles thérapies et leur mode particulier d'administration. Il est procédé à d'autres adaptations nécessaires.

2.4.2. Une définition de la notion de médicament générique et de ses médicaments de référence est introduite, la protection administrative des données est améliorée et l'harmonisation des médicaments de référence est facilitée.

2.4.3. La proposition prévoit que tout médicament non soumis obligatoirement à la procédure centralisée relèvera de la procédure décentralisée ou de la reconnaissance mutuelle pour autant qu'il soit destiné aux marchés de plus d'un État membre. Les procédures doivent être simplifiées et facilitées afin de répondre aux critiques exprimées.

2.4.4. L'inspection et le contrôle de la fabrication et de la garantie de la qualité des médicaments doivent être améliorés. Les dispositions relatives au respect des «bonnes pratiques de fabrication» doivent être étendues aux matières premières, et notamment aux substances actives utilisées comme matières premières.

2.4.5. La pharmacovigilance doit être améliorée grâce à un usage plus intensif des technologies électroniques de l'information et l'échange de données entre tous les acteurs impliqués dans la circulation des médicaments et les autorités doit être facilité.

2.4.6. L'information des patients doit être améliorée. Il est proposé à titre expérimental d'autoriser les informations relatives à un nombre limité de médicaments délivrés sur prescription médicale.

2.5. *Contenu essentiel de la proposition de directive relative aux médicaments vétérinaires*

2.5.1. Les définitions sont adaptées par analogie avec celles de la proposition de directive relative aux médicaments à usage humain.

2.5.2. La proposition a pour objet d'améliorer la situation en ce qui concerne la délivrance de médicaments vétérinaires et de résoudre les problèmes spécifiques de la disponibilité de médicaments vétérinaires sans préjudice de la protection de la santé et du consommateur.

3. **Objectifs**

3.1. L'objectif général des propositions de la Commission est de faire évoluer la législation communautaire en matière de médicaments à usage humain et de médicaments vétérinaires sur la base

— du «Rapport sur le fonctionnement des procédures communautaires d'autorisation de mise sur le marché des médicaments»,

— de l'expérience acquise entre 1995 et 2000 et

— de l'analyse des commentaires des différentes parties concernées (autorités compétentes des États membres, associations professionnelles de médecins et de pharmaciens, associations de patients et de consommateurs, associations de l'industrie pharmaceutique).

3.2. La révision de la législation communautaire doit selon la Commission répondre aux objectifs suivants:

3.2.1. Assurer un haut niveau de protection de la santé du citoyen européen, notamment par la mise à la disposition des patients, dans les meilleurs délais, de produits innovants et sûrs et par une surveillance accrue du marché grâce à un renforcement des procédures de contrôle et de pharmacovigilance. Pour les médicaments vétérinaires, améliorer le niveau de la santé animale notamment en augmentant le nombre de médicaments disponibles.

3.2.2. Achever le marché intérieur des produits pharmaceutiques en tenant compte des enjeux de la globalisation et établir un cadre réglementaire et législatif favorisant la compétitivité de l'industrie européenne.

3.2.3. Répondre aux défis de l'élargissement futur de l'Union.

3.2.4. Rationaliser et simplifier le système autant que possible, et ainsi améliorer sa cohérence globale, sa visibilité et la transparence des procédures.

3.3. Les dispositions communautaires relatives à la mise sur le marché des médicaments à usage humain et des médicaments vétérinaires visent à assurer un haut niveau de protection de la santé publique et à permettre un fonctionnement efficace des règles du marché intérieur. Aucun médicament ne peut être mis sur le marché s'il n'a pas fait preuve au préalable de sa qualité, de sa sécurité et de son efficacité. Ces garanties doivent être maintenues lors de sa mise sur le marché effective.

4. **Observations générales**

4.1. Le Comité attache la plus grande importance au fait que la protection de la santé humaine et animale doive primer sur tout autre domaine réglementaire. Il approuve dans leur principe les propositions de la Commission relatives à la révision et au développement du droit communautaire dans le domaine des médicaments à usage humain et à usage vétérinaire.

4.2. Le Comité a examiné avec soin les propositions de la Commission et a décidé d'axer son avis sur les orientations suivantes:

— la sécurité des médicaments pour les patients et les consommateurs, ce qui suppose une information en la matière objective et compréhensible par ceux-ci,

— la promotion du développement de médicaments innovants et plus efficaces comme préalable au progrès thérapeutique,

— la mise à disposition rapide de nouveaux médicaments,

— des systèmes et des procédures d'autorisation efficaces et équivalents,

— une surveillance efficace des risques grâce à un système global de pharmacovigilance.

4.3. Les adaptations proposées par la Commission auront à l'avenir une importance et une portée considérables pour:

— la mise à disposition des citoyens européens de médicaments sûrs,

— l'extension des dispositions aux nouveaux États membres,

— le fonctionnement du marché unique des médicaments,

— la concurrence internationale, notamment avec les marchés américain et japonais.

4.4. Le Comité est conscient de la complexité de la matière à réglementer. La difficulté est surtout de trouver des solutions équilibrées à la croisée entre les intérêts légitimes:

— de la protection de la santé des patients et des consommateurs,

— des professions de santé,

— de la recherche pharmaceutique,

— de l'industrie pharmaceutique et

— des distributeurs de médicaments.

4.5. Les propositions modifiant le règlement CE et adaptant les deux directives récemment codifiées relatives aux médicaments à usage humain et à usage vétérinaire sont bien coordonnées quant au fond et à la forme et constituent dans leur ensemble un dispositif législatif cohérent et transparent.

4.6. *La sécurité des médicaments*

4.6.1. Le Comité approuve la volonté de la Commission d'améliorer la transparence des informations relatives aux médicaments, et ce d'autant plus qu'aujourd'hui, les patients souhaitent de plus en plus être associés aux décisions concernant leur santé. Ils reçoivent des informations de différentes sources, tant écrites qu'orales. Aussi ont-ils besoin d'être conseillés par leur médecin et leur pharmacien quant à

l'utilité et aux risques du traitement. Médecins, vétérinaires et pharmaciens sont invités à se tenir à la disposition des consommateurs/patients pour les informer de l'utilisation et des risques relatifs aux médicaments.

4.6.1.1. Rien ne s'oppose dès lors à ce que les textes examinés et autorisés par l'autorité compétente et relatifs au mode d'emploi, à l'information scientifique et aux rapports d'évaluation officiels soient mis sur demande à la disposition des membres du corps médical ou pharmaceutique, mais aussi du public.

4.6.2. Ces textes, qui ont déjà été examinés officiellement et approuvés par les autorités compétentes en matière d'autorisation sont déjà en partie accessibles sur Internet et peuvent être considérés par le patient comme objectifs et fiables par rapport à des informations provenant d'autres sources. La possibilité d'accéder à des informations objectives, équilibrées et comparatives constitue déjà en soi un progrès considérable dans la mesure où dans certains États membres le consommateur peut déjà commander des médicaments via Internet. Il est nécessaire de disposer d'études supplémentaires portant sur une meilleure compréhension par le profane des informations relatives aux médicaments, en particulier au regard de leur intelligibilité et lisibilité.

4.6.3. Le Comité tient à ce qu'une distinction claire soit établie sur le plan matériel et juridique entre les informations sur les médicaments contrôlées par l'autorité compétente — telles que le mode d'emploi, la notice, le rapport d'évaluation — et les déclarations publicitaires à des fins promotionnelles. Le Comité soutient la Commission dans ses efforts en vue de continuer à interdire la publicité auprès du public des médicaments soumis à une prescription obligatoire. Même dans le cas des affections pour lesquelles des informations sur certains médicaments délivrés sur prescription sont autorisées sous des conditions strictes dans l'intérêt des patients, ces informations doivent être objectives et équilibrées et ne doivent pas revendiquer pour ce produit des avantages allant au-delà de ceux liés à l'information officielle sur le produit.

4.6.4. Le Comité part du principe qu'il peut y avoir un besoin supplémentaire d'informations pour certains médicaments soumis à prescription ou en vente libre. Le Comité est conscient du fait que les notices d'emballage de tous les médicaments sont des documents officiels et que plusieurs autorités compétentes dans le domaine des médicaments les publient sur leur site web. Par ailleurs, l'EMEA publie sur son site web les notices d'emballage et les résumés des caractéristiques des médicaments autorisés par la procédure centralisée. Le Comité estime qu'il faut développer la visibilité et l'accessibilité, pour les patients, de ces informations autorisées et objectives.

4.6.4.1. Le Comité est favorable au principe formulé par la Commission qui consiste à accroître la disponibilité des informations, surtout en ce qui concerne les médicaments soumis à prescription. Cependant, il pense que la proposition de la Commission contenue au paragraphe 88.2 de la proposition de directive ne fournit pas les garanties nécessaires pour l'obtention d'informations complètes, objectives et comparatives dans le meilleur intérêt du patient. L'autoréglementation du secteur pharmaceutique et l'établissement de lignes directrices ne semblent pas constituer des garanties suffisantes pour empêcher que l'information ne devienne de la publicité en cas de défaillance du mécanisme de contrôle.

4.7. *La promotion du développement de médicaments innovants*

4.7.1. Le Comité accueille en principe favorablement tous les efforts de la Commission tendant à promouvoir le développement de nouveaux principes actifs pour les médicaments qui constituent une condition essentielle pour le progrès thérapeutique, de même que pour le traitement de maladies rares. Pour une mise à disposition aussi rapide que possible de tels médicaments, l'assistance accordée aux demandeurs avant l'autorisation par l'autorité compétente et la réduction de la durée des procédures administratives et de contrôle préalables à celle-ci revêtent une grande importance. Le Comité attire toutefois l'attention sur le fait que l'accélération des procédures techniques de contrôle ne doit pas compromettre la sécurité en matière de médicaments.

4.7.2. Le Comité attache beaucoup de prix à la protection des données établissant les résultats des essais réalisés en vue du développement de nouveaux médicaments ou de l'extension du champ d'application de médicaments connus.

4.7.2.1. Compte tenu du niveau élevé des coûts de développement, il convient de mettre en œuvre des incitations pas uniquement financières mais de différente nature, afin d'amener l'industrie pharmaceutique à développer des médicaments innovants, à explorer de nouvelles indications thérapeutiques et à réaliser de nouvelles études sur le dosage thérapeutique de médicaments connus, en vue notamment de leur administration à certaines catégories de patients telles que les enfants ou les personnes âgées.

4.7.2.2. Le Comité insiste sur la nécessité que l'industrie conçoive les notices en pensant davantage aux utilisateurs. Ces indications d'emploi devraient être testées auprès des patients afin de savoir si elles leur paraissent claires, lisibles et aisément compréhensibles.

4.7.3. Le Comité se félicite à cet égard des efforts consentis par la Commission pour élargir la protection des données et approuve en particulier le fait que cette protection s'étende aux données fournies à l'appui de nouvelles indications thérapeutiques pour des préparations connues. Il souhaite toutefois que le délai d'un an prévu soit porté à deux ans dans de tels cas.

Il convient dans ce contexte de ne pas faire de distinction entre les différents systèmes d'autorisation en ce qui concerne la durée de la protection des données dans les États membres.

4.7.4. Le Comité soutient la proposition de la Commission de prévoir, afin d'améliorer la situation concurrentielle des fabricants de médicaments génériques, des facilités pour la constitution du dossier d'autorisation, et ce dès avant l'expiration de la protection des données.

4.8. *Autorisation des médicaments*

4.8.1. Le Comité considère que la répartition des tâches entre l'Agence, qui joue un rôle central, et les autorités des États membres compétentes dans le domaine des médicaments a globalement bien fonctionné. La transparence est de mise en ce qui concerne la définition des compétences, qui doit être claire, et l'attribution des responsabilités.

4.8.2. Conformément aux règles de la subsidiarité, seules les tâches se prêtant plutôt de par leur nature à un traitement unique par l'Agence au nom de tous les États membres devraient être effectuées de façon centralisée.

4.8.3. L'autorisation centralisée devrait être principalement réservée aux médicaments qui selon la législation en vigueur étaient déjà autorisés jusque-là par l'Agence. Les demandeurs voulant mettre sur le marché des médicaments contenant de nouvelles substances devraient pouvoir choisir entre la procédure d'autorisation centralisée ou décentralisée. Il conviendrait de simplifier et de rendre plus attrayante la procédure décentralisée pour la reconnaissance réciproque.

4.8.4. Les banques de données nationales devraient être interconnectées. C'est à l'Agence que devrait revenir le soin de coordonner l'évaluation et l'actualisation des données, y compris celles relatives à la pharmacovigilance.

4.8.5. Les mesures de sécurité prises par les États membres devraient être coordonnées par l'Agence.

4.8.6. Les autorités nationales responsables dans le secteur des médicaments devraient conserver leur expertise et rester fonctionnelles, afin notamment

— de garantir la sécurité au niveau national en matière de médicaments;

— d'enregistrer et d'évaluer les risques dans ce domaine et de coordonner les mesures nationales;

— de permettre les autorisations nationales;

— de promouvoir la reconnaissance mutuelle des autorisations;

— de surveiller la circulation des médicaments;

— d'étudier les spécificités des usages nationaux en matière de prescription ainsi que celles du marché des médicaments;

— de conseiller le gouvernement de l'État membre concerné;

— d'apporter un soutien technique à l'Agence dans l'accomplissement de ses tâches;

— de sensibiliser l'opinion publique à une utilisation responsable des médicaments, y compris les groupes de patients et les professionnels de la santé.

4.8.7. Le Comité juge possible et même souhaitable une division appropriée du travail par voie de spécialisation entre les autorités nationales compétentes dans le secteur des médicaments.

4.9. *Pharmacovigilance*

4.9.1. Le Comité est favorable à l'intention de la Commission d'améliorer la pharmacovigilance en faisant appel aux technologies modernes de l'information. Tous les acteurs concernés par l'utilisation des médicaments (médecins, vétérinaires, pharmaciens) devraient participer aux délibérations et à la collecte d'informations sur les risques liés aux médicaments et être intégrés dans le réseau d'information. De même, les patients devraient être impliqués en tant que partenaires dans le système de collecte d'informations sur les risques liés aux médicaments.

4.9.2. Le Comité soutient la décision de la Commission d'exclure des propositions les dispositions portant principalement sur les coûts des médicaments et leur remboursement par les régimes de sécurité sociale. De telles dispositions n'ont pas leur place dans ce dispositif réglementaire. Mais on ne peut pour autant ignorer que des divergences dans le coût des médicaments et leur remboursement ont une influence globale sur le marché intérieur des médicaments et sur la concurrence. C'est pourquoi le Comité encourage la Commission à poursuivre dans l'intérêt des patients ses efforts en vue d'améliorer le marché intérieur des médicaments.

5. **Observations particulières**

5.1. La définition du concept de «médicament» figurant dans la proposition de directive relative aux médicaments à usage humain est très générale et peut occasionner des interprétations et des applications divergentes entre les États membres. La Commission a essayé de préciser la notion de médicament en tenant compte des nouvelles méthodes thérapeutiques. Selon le Comité, il conviendrait de préciser que les produits d'origine végétale se prêtant à des indications thérapeutiques doivent être considérés comme des médicaments. La définition devrait permettre de mieux différencier le médicament par rapport à d'autres produits, notamment médicaux et alimentaires (y compris les compléments alimentaires) et cosmétiques, car les conséquences juridiques d'un classement dans des catégories différentes sont considérables. Cela étant, dans la perspective de la circulation transfrontalière des produits entre les États membres, il convient de limiter autant que possible les différences nationales dans le classement entre les différentes catégories légales, de manière à garantir une certitude juridique aussi bien pour les consommateurs que pour les opérateurs économiques

5.2. La proposition de la Commission prévoit que l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament ne doit pas faire l'objet d'un réexamen au terme de cinq ans et qu'il n'y a dès lors pas lieu de demander un renouvellement de l'autorisation. Le principal motif invoqué pour justifier cette mesure est le renforcement de la pharmacovigilance.

5.2.1. Selon le Comité, cette proposition va trop loin. Le Comité est certes d'accord d'une manière générale avec la Commission pour reconnaître qu'un renouvellement n'est pas nécessaire après cinq ans, puisqu'une adaptation à l'état de la science et de la technique peut déjà être opérée dans l'intervalle, par le biais d'une modification des documents d'autorisation. Toutefois, cela devrait se limiter en règle générale à des modifications ponctuelles relatives à la qualité ou à l'innocuité du médicament. Il ne fait aucun doute que cette proposition apportera une simplification sur le plan administratif. Le Comité estime néanmoins souhaitable un réexamen général de l'autorisation et de l'adaptation des données à l'état des connaissances scientifiques en termes de qualité, d'efficacité et d'innocuité après une certaine période. Une périodicité de dix ans pour une telle vérification lui semble dès lors un compromis acceptable.

5.3. Le Comité n'approuve pas le retrait de l'autorisation de mise sur le marché dans les cas où il n'a toujours pas été fait usage de l'autorisation deux ans après son obtention. Une telle disposition apparaît certes justifiée dans l'intérêt de la transparence du marché. Mais comme le montre l'expérience en la matière, les faits sont difficiles à prouver et les mesures très difficiles à mettre en œuvre.

5.4. Le Comité approuve les propositions de réglementation de l'usage compassionnel qui assure la mise à disposition des malades de médicaments innovants qui, bien que n'étant pas encore autorisés, se trouvent au stade des essais cliniques ou après la fin de ces essais, avant la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché. Le Comité attire toutefois l'attention sur la nécessité de veiller expressément à ce que la mise à disposition de médicaments non autorisés ne devienne pas incontrôlable. C'est pourquoi cette réglementation devrait être limitée aux cas absolument nécessaires. Le Comité fait remarquer à cet égard que le traitement de patients avec des médicaments non encore autorisés requiert la définition d'un régime de remboursement des coûts par les systèmes de sécurité sociale.

5.5. Le Comité est favorable à l'extension aux substances actives des dispositions relatives aux bonnes pratiques de fabrication et de contrôle de la qualité des médicaments. Leur introduction contribuera à l'amélioration de la qualité dans ce domaine. La nécessité en est reconnue depuis de nombreuses années par les États membres. La Pharmacopée européenne contient déjà une demande en ce sens.

5.6. Le Comité loue les efforts déployés par la Commission pour étendre et améliorer la mise à disposition de médicaments vétérinaires. Cela vaut notamment pour les cas où il y a une disponibilité insuffisante de médicaments autorisés dans certaines indications ou lorsque des médicaments font défaut dans une région donnée (par exemple, vaccins spéciaux, médicaments pour les soins médicaux d'urgence).

5.7. Le Comité considère que la proposition de la Commission demandant que les préparations officinales pour animaux soient soumises à prescription (article 67 (iv) d de la proposition de directive modifiant la directive 82/2001) prête à confusion. Les préparations officinales sont par définition préparées en pharmacie sur la base d'une prescription, comme indiqué dans la pharmacopée concernée. Le Comité ne voit aucune raison motivant une telle modification qui serait en contradiction avec la législation communautaire et nationale existante et n'apparaît pas justifiée pour des raisons de santé publique.

6. **Propositions supplémentaires**

6.1. Le CESE fait observer non sans une certaine préoccupation que la voie vers la libre circulation des médicaments et vers le rapprochement progressif des conditions d'accès aux médicaments pour tous les citoyens européens, comme il le préconisait dans ses avis précédents, est encore parsemée d'obstacles.

6.2. Aussi le CESE invite-t-il encore une fois la Commission à faire progresser rapidement la législation communautaire vers la réalisation des objectifs nécessaires indiqués depuis longtemps dans son avis d'initiative intitulé «Le rôle de l'Union européenne pour une politique pharmaceutique qui réponde aux besoins des citoyens: améliorer l'assistance, relancer la recherche innovatrice, maîtriser les dépenses de santé» [1]. Compte tenu de l'évolution du secteur, le Comité souhaite reparler d'un certain nombre d'aspects devenus incontournables pour une politique communautaire dans le domaine des médicaments.

6.3. Le CESE recommande notamment que soient harmonisés dans un délai raisonnable l'étiquetage et la notice des médicaments autorisés précédemment à la directive 92/27/CEE, de façon à mettre un terme aux différences de présentation que l'on rencontre actuellement dans les États membres pour un produit identique. Il juge particulièrement urgent de faire progresser l'harmonisation du résumé des caractéristiques du produit et des notices des médicaments génériques. Outre la normalisation de la notice, le Comité préconise une meilleure application des recommandations telle que prévue par la directive 92/27/CEE, de sorte que l'utilisation des médicaments puisse s'appuyer sur des informations détaillées et compréhensibles.

---

[1] JO C 14 du 16.1.2001.

6.4. Le CESE perçoit dans les mécanismes de fixation des prix et dans les systèmes de remboursement l'un des principaux motifs du morcellement du marché intérieur, bien qu'il admette la nécessité pour les États membres de maîtriser leur dépense pharmaceutique. C'est un problème que l'on ne peut ignorer, en tout état de cause, si l'on veut garantir la capacité compétitive de l'industrie pharmaceutique européenne. Aussi invite-t-il la Commission à poursuivre ses efforts afin d'aboutir à des résultats plus satisfaisants que ceux enregistrés dans le groupe actuel de haut niveau appelé G10.

6.5. Le CESE approuve la révision prévue de la directive 89/105/CEE, connue sous le nom de «Directive Transparence», dans la mesure où les systèmes d'autorisation et de définition des prix de certains États membres manquent de transparence et de cohérence avec les objectifs de fond de la révision actuelle des procédures communautaires.

6.6. Le Comité recommande, au vu de la circulation croissante des personnes entre les États membres et afin d'assurer aux malades un système uniforme de protection de la santé, d'introduire progressivement dans les États membres un système unique de prescription obligatoire. Les critères généraux de classification des substances et des préparations soumises à prescription obligatoire sont déjà définis dans la directive codifiée [1]. Ces critères ne sont pas appliqués uniformément par les États membres, ce qui est source de confusion pour les citoyens et génère une certaine incertitude quant à la sécurité des médicaments. L'application concrète de la prescription obligatoire aux substances et aux préparations pourrait se faire par voie de règlement communautaire. Afin d'éviter des effets non désirés sur les systèmes de sécurité sociale, les dispositions harmonisées ne devraient s'appliquer qu'aux médicaments mis sur le marché après l'entrée en vigueur du règlement CE.

6.7. Le Comité appelle de ses vœux une contribution communautaire à la lutte contre le dopage dans les compétitions sportives internationales [2]. Il recommande dès lors l'adhésion formelle de la Commission à la Convention européenne contre le dopage du 16 novembre 1989. Il faudrait en outre interdire, par référence à la liste figurant en annexe de cette convention, la mise sur le marché, l'administration à autrui ou la prescription par un médecin de médicaments à des fins de dopage sportif.

6.8. Le Comité recommande l'élaboration et la mise en œuvre pour les médicaments vétérinaires également d'un programme promouvant le développement de médicaments pour les maladies rares, comme c'est déjà le cas pour les médicaments à usage humain [3].

---

[1] Art. 71 de la Directive 2001/83/CE du 6 novembre 2002 (JO L 311 du 28.11.2001); cf. à ce sujet l'avis du CES, JO C 368 du 20.12.1999.

[2] *Cf.* à ce sujet la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport (COM(1999) 643 final) — Avis du CES, JO C 204 du 18.7.2000.

[3] *Cf.* avis du CES (point 3.1.7) sur la proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil concernant les médicaments orphelins (COM(98) 450 final) JO C 101 du 12.4.1999.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/83/CE en ce qui concerne les médicaments traditionnels à base de plantes»

(2003/C 61/02)

Le 22 février 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 septembre 2002 (rapporteur: M. Braghin).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 124 voix pour et 2 abstentions.

1. Observations préalables

1.1. La proposition de directive à l'examen concerne expressément les médicaments à base de plantes dont l'usage est depuis longtemps bien établi (médicaments dits «traditionnels») et non pas l'utilisation de substances ou de préparations végétales ne répondant pas à la définition du médicament figurant dans la proposition modifiant la directive 2001/83/CE [1], c'est-à-dire les substances ou préparations ne possédant pas «des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies humaines» ou ne permettant pas «de restaurer, corriger ou modifier des fonctions physiologiques» [2].

1.2. Le marché des substances et des préparations végétales (plantes, parties de plantes, algues, champignons, lichens et préparations obtenues en soumettant les substances végétales à différents traitements) connaît une évolution rapide qui n'est pas encore réglementée de façon satisfaisante dans certains États membres. On relève par ailleurs la présence croissante de substances non traditionnelles en Europe, souvent liée à la diffusion d'approches thérapeutiques non traditionnelles en provenance d'autres cultures.

1.3. Cette évolution est liée à de multiples facteurs, depuis l'idée que ce qui est «naturel» comporte moins de risques pour la santé à l'insatisfaction générée par certains traitements pharmacologiques couramment appliqués pour des pathologies mineures, depuis l'existence de canaux de distribution alternatifs (herboristeries, magasins diététiques, ventes à distance, en particulier à travers Internet, etc.) au désir croissant des patients de «se prendre en main». Le grand public est notamment attiré par certains produits, présentés comme ayant des propriétés thérapeutiques ou un effet sur l'aspect physique, à travers l'ensemble des moyens de communication mais surtout dans la presse destinée à des catégories de population sensibles à ce genre d'appels publicitaires ainsi que dans les points de vente diffusant des brochures à caractère apparemment scientifique. Mais bien souvent les propriétés vantées ne s'appuient pas sur des résultats attestés; les affirmations avancées découlent de déductions quant à d'éventuelles synergies d'action plutôt que d'études scientifiques. Quant à l'utilisation de ces produits, elle ne respecte pas toujours la posologie, dans la conviction erronée qu'un produit à base de plantes ne présente pas de risques pour la santé.

1.4. Il importe de réglementer au plus vite l'utilisation des substances et préparations végétales afin de prévenir les risques pour la santé des citoyens (liés à la qualité parfois insuffisante du processus de préparation, à la contamination chimique, physique ou biologique des matières premières, à la présence éventuelle de plantes indésirables, ainsi qu'à l'interaction avec des aliments ou des médicaments dont il est fréquent que le consommateur ne soit pas informé) et d'éviter les comportements déloyaux en termes de concurrence ou l'apparition d'entraves injustifiées au libre marché.

1.5. Le statut juridique et pratique de ces produits varie significativement d'un État membre à l'autre, et une intervention plus globale au niveau communautaire serait souhaitable dans l'intérêt d'une meilleure protection de la santé publique et d'une circulation libre et non perturbée de ces produits dans l'UE, dans le but soit d'éliminer les vides législatifs et les différentes «zones grises» existant dans le secteur des produits diététiques, des compléments alimentaires, des produits phytothérapeutiques et des médicaments à base de plantes, soit de

---

(1) La directive 2001/83/CE, JO L 311 du 28.11.2001, institue le nouveau code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, lequel regroupe dans un texte unique les précédentes directives relatives aux spécialités pharmaceutiques, qui sont en conséquence abrogées. La Commission a présenté le 26 janvier 2001 la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant cette directive, tant en ce qui concerne les médicaments à usage humain que les médicaments vétérinaires (COM(2001) 404 final).

(2) Modification de l'article premier de la directive 2001/83/CE proposée dans le COM(2001) 404 final.

réglementer ou au moins d'harmoniser l'utilisation de slogans relatifs à la santé ou au bien-être, parfois à l'origine de malentendus pour le consommateur voire même de tromperies ou de comportements frauduleux de la part des producteurs.

1.6. Le CESE a donc tout lieu de se réjouir de la proposition de la Commission qui vise à harmoniser la situation dans le domaine des médicaments traditionnels à base de plantes, en comblant un vide dans la législation existante, mais il invite à accélérer les délais de présentation des propositions destinées à réglementer l'ensemble du secteur des substances végétales.

2. **Contenu de la proposition de la Commission**

2.1. La proposition de directive vise à modifier la directive 2001/83/CE [1] en ce qui concerne les médicaments traditionnels à base de plantes, dont le statut juridique et pratique varie de manière significative d'un État membre à l'autre, et prévoit une procédure spécifique d'enregistrement sans obligation de fournir les informations et les documents relatifs aux essais et aux expériences démontrant leur sécurité et leur efficacité, comme l'exige la directive susmentionnée. Pour beaucoup de ces médicaments, il existe en effet un nombre insuffisant de publications scientifiques et la réalisation de nouveaux essais et de nouvelles expériences n'est pas justifiée, étant donné que l'usage traditionnel de ces médicaments autorise des conclusions fiables quant à leur sécurité et à leur efficacité.

2.2. Le principal objectif de cette proposition de directive est d'établir un cadre législatif harmonisé pour les médicaments traditionnels à base de plantes, en instaurant les dispositions jugées indispensables pour atteindre un niveau d'harmonisation suffisant tout en assurant une protection optimale de la santé publique, dans le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité.

2.3. Son champ d'application porte sur les médicaments traditionnels à base de plantes, qui ne peuvent être autorisés selon la procédure classique ou simplifiée. La proposition définit les critères relatifs aux indications, aux modalités d'administration, à la spécification du dosage, à la durée minimale d'usage traditionnel, et en outre confirme la nécessité, pour la délivrance de cette autorisation, d'une documentation appropriée sur les essais physico-chimiques, biologiques et microbiologiques, ainsi que sur la qualité de ces médicaments (il s'agit des mêmes exigences que celles requises par la directive 2001/83/CE). Les conditions qui doivent être réunies pour que la demande d'enregistrement soit refusée sont précisées par ailleurs.

2.4. La proposition de directive prévoit que la procédure de reconnaissance mutuelle ne peut être appliquée aux enregistrements de médicaments traditionnels à base de plantes, et invite les États membres à tenir dûment compte des autorisations ou des enregistrements déjà délivrés pour un produit donné. En vue de simplifier la demande d'autorisation, il est prévu d'établir une liste des substances végétales répondant aux critères requis.

2.5. Il est prévu en outre la mention obligatoire, sur l'étiquetage, la notice et toute publicité, du fait que le produit est un médicament traditionnel à base de plantes dont l'efficacité n'a pas été cliniquement démontrée.

2.6. Il est institué un nouveau Comité des médicaments traditionnels à base de plantes relevant de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, chargé d'étudier les questions scientifiques relatives aux médicaments à base de plantes et aux substances végétales, qui devra travailler de manière strictement cohérente avec le Comité des spécialités pharmaceutiques, et dont l'une des fonctions sera d'établir des monographies communautaires (qui serviront de référence aux demandes d'enregistrement au titre des nouvelles dispositions), ainsi qu'une liste de substances végétales pouvant être considérées comme des médicaments traditionnels à base de plantes.

3. **Observations**

3.1. *Harmonisation et marché unique*

3.1.1. Le Comité est d'accord sur la nécessité d'une intervention qui permette d'harmoniser progressivement le cadre réglementaire des médicaments traditionnels à base de plantes, et avant tout de garantir la santé et la sécurité des citoyens: il s'agit en effet d'éliminer la «zone grise» qui subsiste autour de médicaments anciens dont l'utilisation est ancrée dans les habitudes et qui est parfois antérieure à la première directive communautaire sur les spécialités pharmaceutiques.

3.1.2. L'inclusion explicite des médicaments traditionnels à base de plantes dans la réglementation relative aux médicaments à usage humain, récemment codifiée [1], ne peut que favoriser une meilleure protection de la santé et de la sécurité des citoyens, en imposant le respect de normes minimales de qualité en matière de production, d'harmonisation et de cohérence des systèmes de pharmacovigilance et ainsi en assurant une plus grande efficacité dans la collecte de données relatives à d'éventuels effets secondaires négatifs, ainsi qu'une approche harmonisée des autorités nationales en ce qui concerne la classification de produits équivalents qui ne sont pas partout considérés comme des médicaments.

[1] La directive 2001/83/CE, JO L 311 du 28.11.2001, constitue le nouveau code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, qui réunit en un texte unique les précédentes directives relatives aux spécialités en matière de médicaments, qui sont par conséquent abrogées.

3.1.3. Le CESE considère que cette proposition est opportune et vient en temps utile, au regard notamment des pays candidats, dont certains ont une tradition thérapeutique spécifique en matière de médicaments à base de plantes, et invite la Commission à envisager la nécessité éventuelle d'accords transitoires dans ce domaine particulier et à définir les aspects spécifiques qu'il conviendrait d'inclure dans l'acquis communautaire.

3.1.4. Le CESE admet l'exigence de maintenir sur le marché les médicaments traditionnels à base de plantes qui, en dépit du fait qu'ils sont utilisés depuis longtemps, ne répondent pas aux exigences spécifiques de la réglementation actuelle, et considère favorablement le fait que grâce à leur pleine intégration dans la directive 2001/83/CE, ils seront soumis aux mêmes critères de sécurité et de qualité que tous les médicaments à usage humain.

3.1.5. Le CESE estime par ailleurs que la proposition à l'examen ne résout pas toutes les difficultés relevées, qui font du marché unique de ce genre de produit un marché excessivement diversifié, et dépourvu de règles communes ou du moins harmonisées. Il juge souhaitable d'intervenir de manière plus active afin de faciliter la mise sur le marché de ces produits, dans les pays autres que ceux dans lesquels ils sont à l'origine commercialisés et/ou autorisés, à condition qu'ils répondent aux normes minimales définies dans la proposition.

3.1.6. Le CESE considère également que l'état réel du marché, où des produits foncièrement équivalents sont classés comme des médicaments dans certains États membres et comme des produits alimentaires dans d'autres, n'a pas été examiné de manière adéquate. Il souhaite qu'en cas de doute l'on applique le principe de précaution et que les produits concernés soient en conséquence classés dans toute l'UE comme des médicaments traditionnels à base de plantes, afin de garantir un meilleur contrôle de la qualité et de la sécurité de ces produits.

3.2. *Définitions*

3.2.1. La définition d'un «médicament à base de plantes» ne semble pas en mesure de résoudre les divergences actuelles entre États membres: on parle avant tout de «principes actifs», comme s'ils étaient facilement identifiables dans leur spécificité, alors que tous ces médicaments contiennent une multitude de substances actives, dont les apports thérapeutiques individuels ne sont pas toujours définis, ni identifiables avec précision, et dont il est souvent impossible de démontrer les interactions. En second lieu, le terme de «préparation végétale» est défini de manière très large et donc générique, sans que soient mises en évidence les caractéristiques nécessaires et suffisantes permettant d'utiliser cette appellation, et de comparer ensuite les médicaments obtenus à partir de la même plante.

3.2.2. Le CESE juge cet aspect particulièrement important, notamment afin de différencier les préparations obtenues à partir de la même plante selon qu'elles sont classées comme médicaments ou qu'au contraire elles ne sont pas considérées comme telles dans la mesure où la concentration et le dosage de la substance active n'engendrent pas les effets thérapeutiques justifiant le classement comme «médicament».

3.2.3. La définition des «substances végétales» et des «préparations végétales» contenue respectivement dans les nouveaux points 31 et 32 présente des divergences par rapport à la définition de substance végétale figurant à l'article premier, point 3, de la directive 2001/83/CE.

3.2.4. Un autre problème qui se pose est l'absence de toute affirmation indiquant si l'on peut considérer comme des «médicaments traditionnels à base de plantes» les spécialités qui contiennent non seulement une ou plusieurs substances végétales, une ou plusieurs préparations à base de plantes, ou une association des deux, mais aussi d'autres ingrédients non dérivés de plantes, comme des vitamines par exemple.

3.2.5. Il faudrait donc compléter l'article premier point (30) en ajoutant à la fin «le cas échéant en combinaison avec des ingrédients non dérivés de plantes»: le CESE estime qu'il y a lieu d'inclure ces produits parmi les médicaments traditionnels à base de plantes dès lors que l'essentiel de l'activité pharmacologique dérive des substances végétales ou des préparations végétales qu'ils contiennent, ce afin d'éviter la persistance d'une vaste «zone grise» au sein du marché pharmaceutique.

3.2.6. Le Comité estime que la définition de la notion de médicament équivalent (article 16 quater, paragraphe 2) est insuffisante, ou du moins difficile à appliquer, s'agissant de produits qui contiennent les mêmes principes actifs dans une concentration équivalente, à moins que l'on ne spécifie qu'il s'agit de substances dérivées de la même plante.

3.2.7. Il apparaît opportun à cet égard de se référer aux monographies figurant dans les pharmacopées existantes et officiellement reconnues, qui permettent de définir comme produits équivalents ceux utilisant des substances végétales dont les caractéristiques entrent dans le cadre des spécifications de ces monographies. Une référence à ces pharmacopées apparaît donc utile dans ce contexte.

3.2.8. Dans le considérant (11), le CESE estime qu'il conviendrait de supprimer la mention finale «sauf raisons impérieuses de santé publique», qui a été à l'origine de

divergences d'application et d'abus considérables, dès lors que la monographie définit elle-même clairement les conditions d'une totale sécurité d'utilisation.

3.3. *Durée de l'usage et autres aspects procéduraux*

3.3.1. L'exigence d'un usage médical trentenaire semble excessive, dans la mesure où une utilisation habituelle du double de la période nécessaire à un enregistrement simplifié, c'est-à-dire vingt ans, peut être considérée comme appropriée pour garantir un bon niveau de sécurité d'utilisation. Le Comité est néanmoins d'accord avec la possibilité de compléter cette période grâce à une utilisation habituelle dans un pays extra-communautaire au moins équivalente à celle enregistrée dans l'UE, car cela permet ainsi d'enrichir l'arsenal thérapeutique de plantes d'origine extra-européenne.

3.3.2. Dans le cas d'un usage bien ancré dans les pays candidats, il convient de prévoir expressément lors de leur adhésion à l'UE des dispositions transitoires qui favorisent l'utilisation des médicaments traditionnels à base de plantes de ces pays tout en garantissant une qualité et une sécurité équivalentes à celles déjà assurées dans l'Union.

3.3.3. Le rejet d'une demande d'enregistrement (article 16 sexties) prévoit spécifiquement les conditions dans lesquelles celui-ci est possible. Le CESE souhaite que dans le cas où un produit serait refusé en tant que potentiellement nocif dans les conditions normales d'utilisation prévues, il soit prévu d'intervenir immédiatement pour retirer du marché ce produit et d'autres produits équivalents commercialisés dans d'autres États membres, de publier une notification adéquate et motivée de la décision de refus et de définir une procédure d'arbitrage en cas de différend entre administrations nationales.

3.4. *Le comité des médicaments à base de plantes*

3.4.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de création d'un comité des médicaments à base de plantes relevant de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments et investi de deux missions prioritaires: élaborer une liste de substances végétales, comportant les informations nécessaires à l'utilisation sûre des substances en question, et établir des monographies communautaires utilisables comme références pour toute demande d'autorisation.

3.4.2. Le CESE estime par ailleurs opportun de fixer des échéances pour la réalisation de ces tâches, de manière à ce que le cadre de référence destiné à tous les opérateurs du secteur devienne réalité dans un délai raisonnable.

3.4.3. Il est à souhaiter que lors de la rédaction des monographies communautaires, ce comité prendra en considération le contenu des pharmacopées officielles existantes, fruit d'activités plus que séculaires, et que ce travail permettra la constitution d'une base de données sur les plantes médicinales et leur utilisation sûre, notamment en ce qui concerne les contre-indications et les interactions pharmacologiques.

3.4.4. Selon le CESE, pour atteindre les objectifs déclarés de protection de la santé et de libre circulation des médicaments à base de plantes, ce comité devrait également exercer des fonctions d'évaluation de la documentation disponible sur les produits, d'analyse des résultats de la pharmacovigilance, en particulier sous l'angle des interactions avec l'alimentation et les médicaments, et assumer des responsabilités en matière d'arbitrage en cas de différend entre administrations nationales.

3.4.5. Il serait également utile de préciser les responsabilités de ce comité en ce qui concerne l'évaluation de tous les médicaments obtenus à partir de substances végétales (et non pas seulement les médicaments traditionnels), l'éventuel avis scientifique préalable qui doit être émis sur demande et le caractère contraignant de ses avis ainsi que des listes et des monographies que de par ses fonctions institutionnelles il est chargé d'élaborer.

3.4.6. Le Comité souligne une incohérence par rapport au cadre réglementaire général, à savoir que les délibérations de ce comité (insertions ou suppressions dans la liste des substances végétales, monographies établies) seront contraignantes pour les titulaires de l'enregistrement, sans que l'on passe par une décision communautaire qui rendrait ces listes ou ces monographies contraignantes sur le territoire de l'Union. Il existe donc un risque que les travaux du comité des médicaments à base de plantes soient considérés comme des avis scientifiques non contraignants et qu'ils soient réduits à néant en l'absence d'une reconnaissance par les autorités nationales, qui restent souveraines pour les décisions relatives à l'autorisation et à l'enregistrement des médicaments.

3.5. *Classification et étiquetage*

3.5.1. Il semble souhaitable de simplifier le point a) de l'article 16 bis, pour ne parler que d'«indications établies par l'usage, qui en permettent la commercialisation sans prescription médicale».

3.5.2. Dans la mesure où les médicaments traditionnels à base de plantes sont vendus sans prescription médicale, il est essentiel que la notice soit claire, simple et lisible et mentionne tous les avertissements utiles ainsi que les contre-indications et interactions connues, afin de servir de référence pour une utilisation rationnelle du produit. Le CESE juge opportun que le comité des médicaments à base de plantes prenne également ces aspects en considération lors de l'établissement des monographies.

3.5.3. Le CESE estime en outre important que la directive prévoie de faire figurer l'exacte définition du produit sur l'étiquetage (en indiquant par exemple s'il s'agit de poudre ou d'extrait sec ou mou, comment il a été standardisé, etc.), dans la mesure où les différents traitements peuvent altérer la biodisponibilité des principes actifs.

3.5.4. La notice et l'emballage doivent indiquer clairement l'opportunité de consulter un médecin, un pharmacien ou un praticien qualifié en matière de produits phytothérapeutiques si les symptômes persistent. Le CESE est d'avis qu'il faudrait compléter le point b) de l'article 16 octies en y intégrant les indications ci-dessus, de manière à mieux orienter le patient.

3.5.5. L'étiquetage prévu pour ces médicaments ne semble pas adapté aux caractéristiques de ces produits, dans la mesure où l'on parle d'une part d'une indication spécifique au singulier, alors qu'il existe normalement plusieurs indications spécifiques, et que d'autre part l'expression «dont l'efficacité n'a pas été cliniquement démontrée» pourrait générer auprès du consommateur des doutes injustifiés au sujet de la sécurité du produit en question, provoquant un déplacement de la demande vers des dérivés végétaux encore moins étudiés et contrôlés.

3.5.6. Le point a) de l'article 16 octies, relatif à l'étiquetage et à la notice, devrait être modifié comme suit: «que le produit est un médicament à base de plantes à usage traditionnel ayant des indications spécifiées dont l'efficacité est exclusivement fondée sur l'ancienneté de l'usage et de l'expérience».

3.5.7. Le CESE juge opportun d'ajouter à l'article 16 nonies, paragraphe 3, deuxième alinéa, la phrase suivante: «Le titulaire de l'enregistrement peut néanmoins se référer le cas échéant à d'autres monographies de pharmacopées officielles, publications et données pertinentes.»

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen»

(2003/C 61/03)

Le 15 novembre 2001, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 septembre 2002 (rapporteur: M. Liverani).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 123 voix pour et 2 abstentions.

1. La situation générale: réflexions sur tourisme et proximité

1.1. Les récents événements et l'aggravation des tensions internationales dans des régions particulièrement sensibles du monde, depuis l'attentat terroriste du 11 septembre, de par leur caractère dramatique, ont démontré à quel point la paix, la compréhension et la coexistence sereine des peuples ainsi que la sécurité des transports et des personnes influent sur la dynamique du développement touristique.

1.1.1. Les flux touristiques sont très sensibles à ces valeurs, dont l'absence entraîne des effets aigus mesurables à court terme, mais aussi, à plus long terme, un changement des habitudes, des styles de vie, de voyage et de vacances.

1.1.2. Le tourisme (de loisirs ou d'origine professionnelle) se développe lorsque les relations internationales sont détendues, lorsque règne entre les peuples et cultures un climat de fraternité, de coopération et d'échange.

1.1.3. On voit s'insinuer dans les relations internationales une méfiance de fond, des signes de méfiance qui pourraient porter irrémédiablement préjudice aux relations et aux échanges entre les peuples et les personnes. Il faut empêcher que ne se creusent entre le Nord et le Sud de la planète, entre l'Est et l'Ouest, des fossés qui ne seraient pas susceptibles d'être comblés. Au contraire, c'est le moment de construire des ponts, de raviver les relations internationales, de restaurer la confiance et la sécurité. Ce serait là une réponse intelligente et efficace au terrorisme international, qui a pour criminel dessein de créer la panique, de priver les individus de leur bon sens et de bouleverser leur vie quotidienne.

1.2. Il ne fait toutefois aucun doute qu'a débuté une phase durant laquelle le tourisme vers les destinations exotiques et lointaines risque de subir une contraction (insécurité du transport aérien, instabilité politique, etc.), malgré les premiers signes de reprise. Pour ces raisons, l'on favorisera de plus en plus un «tourisme de proximité», facilité en outre par la monnaie unique européenne. Dans ce contexte, la valorisation des destinations et des identités locales qui composent l'extraordinaire kaléidoscope européen prend un relief supplémentaire. Les systèmes touristiques locaux européens peuvent jouer dans cette phase difficile un rôle important pour:

— régénérer dans la communauté locale la confiance dans la rencontre, dans l'échange entre cultures et personnes différentes;

— rassurer les marchés — tant le marché unique européen que les marchés d'outre-mer — sur la sécurité des destinations européennes et sur la tranquillité des vacances;

— renforcer la capacité d'accueil et la prédisposition à l'hospitalité des villes européennes, qu'elles soient grandes, moyennes, petites ou très petites;

— valoriser les innombrables identités locales, les patrimoines culturels et artistiques, les productions locales, les gisements œnogastronomiques, la nourriture et les traditions, les environnements sociaux, naturels, les paysages, les rythmes de vie et de relation, un rapport plus détendu avec l'espace et le temps, afin de communiquer de la sorte une tranquillité, un sens de familiarité et de sécurité;

— promouvoir l'emploi, et plus largement les autres secteurs économiques, à travers le développement du tourisme de découverte des entreprises.

2. Importance et valeurs du tourisme: nouveaux instruments pour la gouvernance du tourisme européen

2.1. L'importance que revêt le tourisme dans le développement économique, social et culturel européen est désormais généralement reconnue. Mais cette importance ne s'est pas traduite jusqu'à présent par un poids correspondant de ce

secteur dans le cadre des politiques de l'UE. La Commission a réalisé de grands efforts pour combler cette lacune, vu l'incertitude de la base juridique.

2.2. La communication de la Commission présente une stratégie plus ouverte et est novatrice en ce qui concerne l'approche communautaire du tourisme. Au moyen des dix mesures prévues, elle entame un processus de valorisation de cette importante activité économique et sociale dans le cadre des programmes de l'UE. Les principes clés autour desquels s'articulent ces dix mesures sont la coordination et la coopération entre les différents acteurs des politiques du tourisme, l'harmonisation des règles qui régissent l'activité touristique dans les différents États membres, la diffusion de politiques de qualité, l'accessibilité et l'affirmation du droit de chacun à des vacances, l'amélioration de la recherche et de la connaissance des dynamiques touristiques du point de vue statistique, économique et social, la diffusion d'une culture de réseau fondée sur la construction de réseaux et sur l'échange de bonnes pratiques, la valorisation des destinations touristiques considérées comme un environnement au sein duquel se produisent des dynamiques de système entre les différents acteurs publics et privés et la transformation des ressources locales en produits touristiques, et la valorisation du pluralisme et de la diversité de l'ensemble de l'offre touristique européenne, dans le respect du principe de subsidiarité.

2.3. À la suite des conclusions du Conseil de juin 1999 a été lancée une phase de coopération renforcée entre les principaux acteurs intéressés (États membres, professionnels, société civile, Commission), basée sur la méthode de coopération ouverte. Cette coopération renforcée correspond à la recommandation formulée par le Comité dans son précédent avis ([1]).

2.4. Cette méthode, comme le précise le document de la Commission, est cohérente avec les orientations du récent Livre blanc sur le système de gouvernance européenne, pour lequel le tourisme est un domaine d'expérimentation particulièrement intéressant, compte tenu de la complexité des sujets concernés et de leur interdépendance.

2.5. Il est toutefois opportun de mettre en exergue que, aux fins d'une bonne gouvernance du secteur, il importe de promouvoir une approche du bas vers le haut (bottom up) dans le cadre de laquelle les systèmes touristiques locaux européens soient l'interlocuteur direct et le lieu privilégié d'application des orientations de la Commission, du développement de projets cohérents et d'entente entre les acteurs locaux concernés. (*cf*. Résolution du Parlement européen A5-0030/2000, point N).

2.6. La stratégie mise en œuvre par la Commission respecte les conditions et les positions qui sont apparues au cours des consultations et des débats menés suite aux résultats des travaux des cinq sous-groupes de travail. Le travail important de ces années pourra donner des résultats encore plus significatifs s'il était donné suite à la résolution susmentionnée, et en particulier au point g), ainsi qu'au point h): «considérant que le Parlement européen soutient depuis longtemps et avec énergie l'adoption par le Conseil d'un programme pluriannuel en faveur du tourisme, qui s'avère nécessaire pour améliorer, d'une part, la coordination entre les différentes actions communautaires et, de l'autre, renforcer les synergies avec les politiques du tourisme des États membres».

3. **Destination Europe**

3.1. La «marque européenne» (avec sa diversité et les valeurs qu'elle propose) peut offrir une valeur ajoutée à la capacité d'attraction des États considérés séparément, des régions et des systèmes touristiques locaux de l'Union.

3.2. L'Europe communautaire doit renforcer sa capacité de concurrence et d'attraction de flux touristiques en tant que macrozone touristique (c'est-à-dire une zone susceptible d'attirer des flux touristique provenant d'autres continents, qui se répartiront entre les différentes destinations et en renforceront le statut, notamment par rapport au marché intérieur européen).

3.3. Le processus actuel visant la création d'une zone de libre-échange dans le bassin méditerranéen doit tendre à dynamiser les projets de coopération au développement touristique des pays de la rive Sud, en imposant à ces projets le respect des règles communautaires qui régissent l'activité touristique et le partage des valeurs fondamentales que sont le respect de la personne, de l'environnement naturel, des cultures et des traditions locales.

3.4. Il importe, dans le cadre de la conception de l'Europe communautaire comme macrozone touristique, de viser à développer et à valoriser les régions les plus périphériques, depuis l'extrême Nord du continent jusqu'aux îles.

4. **Le caractère central des destinations et des identités locales dans un cadre de coopération: favoriser le développement des systèmes touristiques locaux**

4.1. La communication de la Commission qui définit les spécificités du tourisme en tant que facteur de développement local relève à raison le caractère central de la destination dans le processus de production de services et d'expériences touristiques: «La destination touristique est le lieu principal de consommation de ces services touristiques et donc le lieu

([1]) JO C 75 du 15.3.2000.

d'implantation et d'activité des entreprises du tourisme. Le touriste identifie le produit à la fois aux entreprises lui rendant un service, et à la destination visitée. La destination est le lieu dans lequel se concentre l'essentiel de l'activité touristique et à laquelle une image touristique est attachée. Elle est le creuset pour l'interaction entre les acteurs publics et privés et où la presque totalité des PME du secteur touristique est rassemblée.»

Cette orientation est confirmée par la résolution du Conseil du 21 mai 2002.

4.2. L'identité d'un territoire est le résultat d'un ensemble complexe de facteurs qui déterminent son originalité: témoignages de l'histoire, opportunités économiques, réseaux de relations et de services, occasions de rencontre, caractère des espaces urbains et ruraux et des gens qui y vivent, paysages, nature, produits locaux, nourriture, traditions, culture matérielle, saveurs, rencontres et échanges, art et personnages et artistes qui vivent ou ont vécu ses atmosphères et les ont décrites dans leurs œuvres.

4.3. L'identité est le fondement de l'âme d'un lieu (*genius loci*): tout ce qui le définit comme unique et non fongible. Toutefois, l'identité n'est pas une donnée rigide et immuable, mais le résultat d'une mise en rapport continue avec des besoins, des attentes et des styles de vie différents. C'est la conscience de soi dans le processus de changement et de relations avec autrui. Un lieu voué à l'accueil, donc, dont l'essence est constituée par les échanges relationnels, change de manière continue, parfois non sans problèmes, sa configuration, assimile des tendances, génère des modes, mais tend toujours à se proposer de telle sorte que chacun puisse le vivre de manière originale et personnalisée. L'accueil touristique consiste donc à donner le meilleur de soi et à construire des parcours identitaires centrés sur le partage et l'échange.

4.4. La promotion et la destination permet de mettre en valeur la qualité de la vie et des relations d'une communauté locale: plus elle est élevée et authentique, plus l'offre touristique est appréciable et demandée. Les politiques d'accueil stimulent une amélioration continue, le renforcement et l'aménagement des systèmes d'infrastructure et du réseau des services, avec pour objectif premier le respect de la personne, par la mise sur pied d'un système de relations et de services conviviaux visant le bien-être de celui qui vit ne serait-ce que temporairement dans cet endroit, motivé par des intérêts culturels ou professionnels, ou encore pour ses vacances.

4.5. En effet, ce qui rend un lieu touristique désirable, c'est le système de valeurs qui l'accompagne. Tout en prônant des normes minimales de qualité, les politiques touristiques de l'UE devraient stimuler le renforcement des identités et produits locaux, la création de parcours thématiques fondés sur des réseaux de localités partageant de manière évidente certaines valeurs (culture de l'accueil, proposition d'expériences communes, histoire, art, expressions culturelles, monuments, architectures, styles de vie, environnement naturel, traditions, gastronomie, etc.) ainsi qu'un facteur de motivation principale (avec une attention particulière à la demande touristique de niche), favorisant la création d'un «catalogue de bonnes pratiques d'accueil et de valorisation des identités locales» et interceptant et stimulant une demande toujours plus mobile et soucieuse des valeurs et spécificités locales. Ce catalogue pourrait être hébergé sur un portail web interactif du tourisme européen. Dans ce contexte, il est nécessaire de prêter attention aux besoins des personnes qui voyagent pour raisons professionnelles ou des activités de congrès. Avec celles qui se déplacent pour des motifs culturels ou de vacances, elles constituent la structure portante du tourisme européen.

4.6. Le Comité juge nécessaire de favoriser la diffusion d'une culture du tourisme reposant sur les axes suivants:

a) caractère central de la personne et respect;

b) conscience et identité;

c) responsabilité et durabilité;

d) accueil.

4.7. La référence au Code d'éthique du tourisme élaboré par l'Organisation mondiale du tourisme est évidente. Celui-ci pourrait toutefois être complété par l'approbation et la diffusion d'une Charte européenne des principes et des valeurs du tourisme dans l'Union européenne, entendue comme préambule à la Charte de qualité des destinations touristiques européennes (*cf.* paragraphe 9.4). Un groupe de travail formé d'experts désignés par les différents États de l'Union pourrait être constitué en vue de la rédaction de cette charte. Les résultats des travaux de ce groupe pourraient ensuite donner lieu à une discussion des acteurs européens du secteur dans le cadre d'un des prochains forums européens sur le tourisme.

5. **Le processus tourisme-emploi: position et réflexions du Comité**

5.1. Nombre de points abordés dans le précédent avis [1] ont été au centre du travail de la Commission et ont débouché sur des documents et des propositions dignes d'intérêt. D'autres n'ont pas été approfondis. En particulier, il est nécessaire de

[1] JO C 75 du 15.3.2000.

travailler davantage sur le thème de la réorganisation des périodes touristiques, afin de réduire la concentration pendant les périodes de pointe. En effet, cela contribuerait à optimiser l'activité des entreprises et à améliorer les conditions de travail dans le secteur. Certaines formes de tourisme se prêtent particulièrement à ce type de modulation, en particulier le tourisme scolaire et celui des personnes âgées. Par ailleurs, il convient de tenir compte de la tendance actuelle dans la société européenne à la réorganisation du travail, avec une réduction du temps de travail et l'introduction de nouvelles formes de flexibilité (temps partiel vertical sur l'ensemble de l'année, travail intérimaire, etc.). En d'autres termes, la plus grande disponibilité de temps libre (ou en tout cas ne servant pas à une activité professionnelle) ne se traduit pas toujours par un encouragement à la découverte de nouveaux lieux, à la recherche de nouvelles possibilités, etc. On peut donc affirmer qu'existent dans notre société contemporaine les conditions pour réorganiser les périodes touristiques en dépassant les anciens schémas dérivant de l'organisation fordiste du travail.

5.2. Le CESE souligne l'importance d'une politique incisive d'aide aux PME du tourisme dans le cadre de la réalisation du marché unique. Il y a lieu de renforcer les processus de convergence et de transparence nécessaires afin d'éviter les inégalités, les distorsions du marché et la concurrence déloyale.

5.3. Tout en partageant l'approche transversale et intersectorielle visant une utilisation cohérente des programmes communautaires de soutien au tourisme, il faut mettre en exergue la difficulté objective de traduire les orientations générales en une réalité concrète. Par exemple, le document de la Commission évoque 2003, année européenne des personnes handicapées, mais la décision du Conseil du 3 décembre 2001 relative à cette même année européenne des personnes handicapées ([1]) ne fait pas état d'objectifs spécifiques en matière de tourisme des personnes ayant des besoins spéciaux.

6. **L'emploi dans le tourisme**

6.1. L'équation tourisme-emploi: voici l'axe autour duquel tourne l'ensemble des politiques communautaires en matière de tourisme. En effet, une politique moderne du tourisme favorise la création de nouveaux emplois, stimule la création de nouvelles entreprises, de nouvelles professions et la redéfinition des profils professionnels existant dans les secteurs tant public que privé. Toutefois, en ce qui concerne le développement de l'emploi dans le tourisme, il faut se demander non seulement combien d'emplois le tourisme sera en mesure de créer, mais aussi quelles nouvelles compétences professionnelles et quels nouveaux métiers deviendront nécessaires dans le cadre d'un remodelage des profils professionnels aujourd'hui existants, voire dans le cadre de leur remplacement. En ce sens, le Comité juge particulièrement opportune la proposition de la Commission relative aux «espaces de professionnalisation».

6.2. Le tourisme se caractérise par une forte intensité des relations interpersonnelles, d'où la valeur centrale du facteur humain (qui peut difficilement être remplacé par les technologies). Les politiques en faveur de l'emploi dans le tourisme doivent être étroitement liées à la formation. En particulier, les politiques d'accueil, de service et de valorisation du patrimoine culturel et environnemental des destinations européennes peuvent créer de nouvelles possibilités d'emplois qualifiés.

6.3. Ces politiques devront s'efforcer de remédier à la précarité qui caractérise l'emploi dans ce secteur (caractère saisonnier, faible niveau de qualification, travail au noir, conditions de travail précaires, etc.), favoriser la mobilité horizontale et verticale dans les entreprises touristiques, notamment au moyen de l'application des directives sur l'égalité des chances, et exclure le travail des enfants et l'exploitation du travail des mineurs.

6.4. La promotion de nouvelles formes de tourisme (culturel, environnemental, rural, de congrès, des jeunes, des étudiants, sportif ou du troisième âge) est susceptible de mener à une extension des périodes d'activité des entreprises et, partant, d'augmenter le nombre de journées de travail et de rendre l'emploi plus durable.

6.5. On peut partager les priorités identifiées par le groupe B, lequel attire l'attention sur la nécessité:

a) d'attirer des travailleurs compétents dans le secteur;

b) de les garder et d'augmenter leur compétence;

c) de soutenir les microentreprises, au niveau régional et local, en vue de l'amélioration de leur compétitivité.

6.6. Il apparaît en outre nécessaire de définir des actions visant à améliorer les conditions de travail dans le tourisme, en ne confondant pas flexibilité et précarité: il s'agit en premier lieu d'améliorer les conditions de travail en mettant au point des modèles organisationnels novateurs et en encourageant (mesures d'incitation passant par l'impôt ou les cotisations professionnelles) les PME qui s'organisent conformément aux objectifs indiqués.

6.7. Enfin, il serait utile d'harmoniser et d'optimiser la valeur des qualifications professionnelles en améliorant la représentation sociale et le statut des professions et des métiers du tourisme (notamment au moyen de campagnes de sensibilisation ad hoc).

([1]) JO L 35 du 19.12.2001.

7. **La formation des ressources humaines**

7.1. Il faut mettre les centres de formation en réseau, en demandant aux universités et aux centres de recherche de surveiller l'évolution du tourisme et d'affiner les instruments de prévision.

7.2. Afin d'orienter au mieux les choix des jeunes qui se présentent sur le marché du travail et de promouvoir les professions du tourisme, il est nécessaire d'établir de bonnes modalités de passage de l'école au travail par la mise en œuvre d'instruments d'orientation et de dynamiques de formation permanente prêtant une attention particulière à l'acquisition de qualifications et à leur mise à jour.

7.2.1. Des critères de formation devraient être définis sur la base des qualifications requises par les différents métiers du tourisme. Les programmes correspondants d'apprentissage et de formation mis en œuvre dans la Communauté devraient prévoir, outre l'acquisition des compétences spécifiques propres à ces professions, l'apprentissage de langues étrangères et le développement des facultés de communication, ainsi qu'une expérience pratique du métier, si possible dans les États membres. Ces programmes devraient être coordonnés, ce qui implique la reconnaissance mutuelle des qualifications et des diplômes [1].

Ces mesures en matière de formation peuvent permettre de stimuler la mobilité des travailleurs du secteur et par suite de relever le niveau qualitatif du tourisme européen.

7.3. Il est nécessaire de disposer de processus de formation (des travailleurs, des employeurs et des cadres dirigeants) à caractère permanent, créant les conditions nécessaires pour soutenir le développement qualitatif de l'emploi. Un renforcement massif de l'action de formation favorisera la relève des générations et permettra une réelle modernisation du secteur en renforçant les compétences relationnelles et technico-opérationnelles dans le domaine du développement durable du tourisme.

7.4. La formation permanente doit viser à:

a) constituer de nouvelles compétences professionnelles;

b) définir de nouvelles compétences;

c) créer de nouvelles occasions d'emploi;

d) créer des réseaux européen, national, régional et local de sujets institutionnels et sociaux visant l'innovation dans le domaine de la formation et de la recherche pour le développement durable du tourisme;

e) promouvoir toutes les synergies opérationnelles avec le monde de la formation de base, spécialisée et professionnelle, lesquelles sont nécessaires pour définir de nouveaux cursus de préparation des capacités et compétences professionnelles dans le domaine touristique.

8. **Les PME du tourisme**

8.1. La très grande majorité des entreprises européennes actives dans le secteur du tourisme sont de petite ou moyenne taille (lorsqu'il ne s'agit pas de microentreprises). En outre, il ne faut pas perdre de vue que dans la filière productive du tourisme, nombre d'entre elles ont une structure artisanale, qu'il s'agisse de production de biens ou de services. Il est donc nécessaire que, à tous les effets, les PME du tourisme soient assimilées à celles des autres secteurs de production, en valorisant leur spécificité.

8.2. L'importance stratégique des PME dans le tourisme européen ne dérive pas seulement de leur valeur économique ou de leur potentiel notable pour le développement de l'emploi. Elles sont susceptibles de garantir le maintien et le renforcement du bien-être des communautés locales et la préservation des valeurs de l'accueil et de l'identité locale qui caractérisent, par leur diversité et leur originalité, l'offre touristique des différentes régions européennes.

8.3. Les processus de globalisation de l'économie et de la société peuvent représenter une opportunité pour les PME du tourisme mais constituent également un risque, étant donné que ces entreprises sont exposées aux dangers dérivant de la concentration et de la mondialisation des marchés. Par conséquent, il importe, dans le cadre des politiques visant à soutenir la compétitivité des PME du tourisme, de favoriser les activités et les processus d'agrégation entre les entreprises touristiques, également sous la forme de coopératives et de consortiums.

8.4. Il faut donc renforcer l'engagement de l'UE en faveur des PME du tourisme en actualisant et en mettant concrètement en œuvre les lignes d'action fixées en mai 1998 lors de la conférence de Llandudno (Pays de Galles, UK), et retravaillées lors des conférences de Lille (F) en 2000 et de Bruges (B) en 2001.

8.5. Il est nécessaire de fournir aux PME du tourisme les instruments d'information et les conseils nécessaires afin qu'elles puissent tirer parti des possibilités offertes par les programmes communautaires. À cet égard, le lecteur est invité à se référer au paragraphe relatif à la création du réseau de points d'information et de conseil touristiques (PICT).

8.6. Il faut en outre encourager l'amélioration de la qualité des PME du tourisme par la diffusion à l'échelle européenne d'instruments de normalisation comparables (ISO, EFQM, etc.), en élaborant des mesures ad hoc dans le cadre des programmes et des fonds européens pour les PME.

[1] Avis CES 1020/2002 SOC.

8.7. L'évolution de la demande touristique et l'évidence de nouveaux besoins appellent la création de nouvelles entreprises originales. Il est donc opportun d'encourager l'entreprenariat, surtout parmi les jeunes et les femmes, en programmant des instruments de conseil et d'assistance dans la phase de programmation et de démarrage. Il importe simultanément de favoriser l'adoption de modèles organisationnels visant à améliorer les conditions de travail et à accroître la valeur ajoutée et la teneur créative des entreprises, y compris par le biais de politiques de crédit visant à encourager l'innovation et le relèvement du niveau de qualification.

9. **La ville accueillante: qualité des services et des relations interpersonnelles: une charte de la qualité des destinations touristiques européennes**

9.1. Le produit touristique est un mélange de biens, de services et d'expériences à la production desquels concourent les entreprises et les acteurs publics présents sur un territoire déterminé. Il y a un échange continu de valeur entre les entreprises et le territoire. L'offre touristique, en effet, ne peut faire abstraction de la valeur ajoutée dont elle bénéficie du fait de son contexte, de sa spécificité et de son identité géographiques.

9.2. La destination est donc le laboratoire au sein duquel les produits touristiques s'assemblent et prennent forme. La qualité devient le banc d'essai d'une action coordonnée entre public et privé dont les prestations contribuent dans un cadre synergique à déterminer l'attrait et la viabilité d'une destination touristique. La qualité est un processus diffus, qui concerne les diverses articulations de l'offre touristique. La satisfaction des personnes qui vivent, selon des modalités différentes, l'expérience touristique est l'objectif premier du processus de production de biens, de services et d'expériences.

9.3. Il est deux mots qui synthétisent bien ces concepts: responsabilité et accueil. Si l'on entend par responsabilité une nouvelle éthique de l'achat (une nouvelle conscience de la consommation) et de la vente, l'accueil ouvre de nouveaux horizons quant à la manière de concevoir les rapports entre les lieux et les personnes qui les vivent, ne serait-ce que temporairement. En d'autres termes, il est nécessaire de stimuler la définition de nouvelles stratégies d'amélioration de la fonction d'hospitalité de la destination et régir au quotidien les processus en expérimentant des programmes et des actions concrets permettant d'orienter la diffusion d'une culture de la qualité (Système de qualité appliqué aux destinations touristiques).

9.4. L'ensemble des facteurs de qualité et les indicateurs y relatifs sont, avec les principes et les valeurs de la fonction d'hospitalité (vision de la ville accueillante), les éléments constitutifs de la «Charte de qualité des destinations touristiques européennes». La Charte, adoptée volontairement par les destinations touristiques européennes, se présente comme un véritable pacte de qualité entre les différents acteurs locaux (publics et privés) et entre ceux-ci et les touristes. Elle constitue la base d'une évaluation comparée au niveau européen (benchmarking), valeur constitutive de la marque européenne et valeur ajoutée des différentes destinations. Le point 11 de la résolution du Conseil des Ministres (Bruxelles, 21 mai 2002) fait explicitement référence à cet aspect: «promouvoir activement l'utilisation d'indicateurs de qualité des destinations touristiques à partir d'un Guide européen approuvé par tous les États membres, ... travailler à l'élaboration d'outils et à une approche d'étalonnage de la qualité et à leur exploitation à titre facultatif ...».

9.5. L'interaction entre fournisseurs et usagers atteint dans le domaine du tourisme des niveaux particulièrement intenses, et le pacte qui régit ces relations est un véritable pacte de citoyenneté (le touriste étant un citoyen temporaire dans la plénitude de ses droits et de ses devoirs).

9.6. Pour cette raison, il est primordial que les contenus du pacte soient déclarés publiquement, connus du touriste, compréhensibles par lui et correspondant aux clés d'évaluation dont il est susceptible de disposer.

9.7. Les facteurs et les indicateurs de qualité permettent une analyse du système qualité de la destination touristique, tout en représentant une «carte dynamique de l'amélioration» de l'offre utile au touriste et aux acteurs locaux (publics ou privés) du tourisme, en grande partie comparable à ceux utilisés pour mesurer la qualité des lieux et la qualité de vie des habitants (ce n'est pas par hasard si les zones ou les systèmes touristiques locaux les plus fréquentés par les touristes coïncident avec ceux où l'on trouve une qualité de vie plus élevée).

9.8. Le défi pour les systèmes locaux est aujourd'hui particulièrement insidieux. Il est nécessaire que les destinations réagissent avec lucidité en agissant de manière concomitante sur plusieurs plans, mais en particulier en renforçant l'identité et l'authenticité de ce qu'ils proposent, en nouant des alliances pour des actions coordonnées en réseau, en coopérant, en renforçant la qualité de l'offre et la culture du service, et ce en ayant toujours les personnes au centre de leurs préoccupations.

10. **Tourisme pour tous et accessibilité des services et des lieux**

10.1. Les vacances sont un droit pour tous. Cependant, seul un peu plus de la moitié de la population européenne dispose aujourd'hui de la possibilité d'exercer pleinement ce droit, et cela en raison de faiblesses physiques ou socio-économiques. En particulier, il convient de souligner que l'on assiste à une forte augmentation du nombre de personnes ayant des besoins spéciaux (diffusion de pathologies invalidantes particulières, handicaps temporaires et/ou permanents, notamment liés au vieillissement de la population, etc.).

10.2. Les destinations touristiques et les entreprises doivent être en mesure de fournir des réponses appropriées aux exigences des personnes ayant des besoins particuliers, en évitant de considérer ces personnes comme des citoyens de deuxième classe.

10.3. Le choix du tourisme pour tous renforce la destination touristique et se fonde sur d'importantes motivations éthiques, mais il revêt aussi une forte pertinence en termes de marché, vu le nombre considérable de personnes ayant des besoins spéciaux.

10.4. L'Union européenne doit être à l'avant-garde des efforts visant à favoriser la suppression des barrières physiques, culturelles et sociales qui empêchent de pleinement profiter des ressources touristiques.

10.5. Les programmes en voie de préparation pour l'Année européenne des personnes handicapées en 2003 constituent une occasion importante pour mettre au point des mesures en faveur du tourisme pour tous.

11. **Tourisme et environnement: l'impact et la durabilité du développement touristique**

11.1. Le concept de durabilité du développement touristique concerne non seulement la préservation et le renouvellement des ressources naturelles, mais également l'analyse et la gestion des impacts de type social et culturel sur la destination touristique et sur les valeurs de référence de la communauté locale.

11.2. Le tourisme de masse mal géré a des effets négatifs et parfois dévastateurs sur l'environnement naturel et social de la destination touristique, et peut favoriser l'apparition d'attitudes de rejet et de comportements antitouristiques de la part de la population locale.

11.3. Il faut accélérer le processus de définition d'un Agenda 21 européen pour le tourisme.

12. **Tourisme et culture**

12.1. Une vision moderne du tourisme ne saurait faire abstraction de la valorisation des ressources culturelles du territoire, entendues au sens large (patrimoine historico-artistique, oeno-gastronomique, industriel, artisanat artistique, traditions, folklore local, etc.).

12.2. Le tourisme, sous sa forme durable et responsable, est un phénomène culturel en soi, dans la mesure où il favorise la connaissance et les échanges entre peuples, représentant un facteur essentiel de développement de la conscience, des valeurs de citoyenneté européenne et des sentiments d'appartenance à une *civitas* commune. En revanche, si l'on laisse la bride libre au développement touristique, cela peut donner lieu à des logiques spéculatives et affairistes susceptibles d'avoir de graves conséquences sur l'environnement naturel et social.

12.3. Les événements culturels favorisent la mobilité des personnes et la désaisonnalisation. Ils constituent en outre un facteur de valorisation des identités locales et des différences qui accroît la conscience de la richesse du patrimoine culturel européen, riche à la fois de sa diversité et de son unité.

13. **Finalisation du temps libre et refonctionnalisation des périodes touristiques dans le contexte de la réorganisation du temps de travail**

13.1. La société contemporaine est arrivée à un tournant: pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, le travail ne constitue plus la catégorie générale qui détermine le rôle des individus et de la collectivité. C'est le temps libre et la capacité de le valoriser qui déterminent le destin des personnes, en termes non seulement culturels, mais aussi économiques.

13.2. De plus en plus, la réorganisation du travail est créatrice de temps libre. En parallèle, l'allongement de la durée de vie moyenne et l'accroissement du nombre de personnes qui ne relèvent plus directement du processus de production, mais sont actives et pleines de vitalité, contribuera à une recomposition de l'organisation sociale et des périodes de vacances.

13.3. Pour tirer parti de cette extraordinaire disponibilité de temps libre et le transformer en tourisme conscient et responsable, il faut accroître le contenu, en sens et en valeurs, de l'offre touristique, son authenticité, sa proximité par rapport à la vie quotidienne et ses possibilités d'exploitation tout au long de l'année.

13.4. L'action de l'UE peut contribuer à abattre la barrière de la saisonnalité du tourisme, laquelle constitue un sérieux obstacle au plein développement du secteur, en facilitant la création de nouveaux produits pouvant être exploités toute l'année (tourisme scolaire, du troisième âge, culturel, sportif, vacances actives, etc.) et la diversification de l'offre: cela permettra d'atténuer la pression dont souffrent les localités touristiques en période de pointe et d'accroître la stabilité de l'emploi et des activités des entreprises. Le Comité souligne combien ce thème est prioritaire dans le cadre d'une politique européenne du tourisme.

14. **Renforcer la capacité d'analyse du phénomène touristique en stimulant et soutenant la recherche**

14.1. Les données disponibles sur une base européenne pour évaluer le poids du tourisme dans les économies nationales et régionales ne semblent pas suffisantes, que ce soit en termes qualitatifs ou quantitatifs. Il convient donc de se féliciter de la proposition de créer un Observatoire européen du

tourisme résultant d'une action coordonnée et en réseau des différents centres de recherche et de compétence existant au niveau européen.

14.2. L'observatoire devra permettre de recueillir des données de caractère statistique et économique, mais aussi relatives aux effets des politiques du tourisme appliquées au niveau national, en identifiant également les résultats de l'utilisation qui est faite des différents programmes communautaires en faveur du tourisme.

14.3. Il est correct de penser que les comptes satellites pour le tourisme sont l'instrument le plus adéquat pour évaluer l'impact économique et social du tourisme.

15. **Le tourisme comme laboratoire pour l'application et l'expérimentation des nouvelles technologies de la communication**

15.1. Le tourisme se prête particulièrement bien au rôle de laboratoire dans lequel concrétiser et expérimenter les nouveaux scénarios ouverts de la société de l'information.

15.2. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent d'accroître la capacité d'apprentissage individuel des systèmes touristiques et des entreprises, lesquelles peuvent expérimenter de nouvelles dynamiques d'échange des informations et de nouvelles méthodologies de commercialisation de leurs produits.

15.3. Le Comité apprécie le travail de recherche effectué par le groupe E et les conclusions auxquelles il est parvenu en identifiant les services qui peuvent être échangés en réseau et les actions qui en résultent du point de vue tant du B2B que du B2C.

15.4. Il estime que le sixième programme-cadre d'innovation technologique et de développement devra inclure des mesures pour le tourisme accessibles aux entreprises et aux destinations.

16. **La complexité et la transversalité du processus de production de services et d'expériences touristiques: créer un réseau européen de points d'information et de conseil touristiques (PICT)**

16.1. Le tourisme est une activité particulièrement complexe, qui compte un degré élevé d'interconnexions entre les différents maillons de la chaîne. Le processus de production de services et d'expériences touristiques est particulièrement sensible aux difficultés qui se manifestent ne serait-ce que dans un seul maillon de cette chaîne.

16.2. Dans le processus de production touristique, lieu de production et de consommation coïncident dans le temps et dans l'espace: c'est là que réside la véritable spécificité du secteur par rapport à d'autres secteurs de production, d'où la valeur des systèmes territoriaux et des typicités locales et la nécessité d'une action synergique entre public et privé.

16.3. Il convient donc d'assurer la diffusion d'une culture de système favorisant l'action en réseau des différents producteurs publics et privés.

16.4. En outre, il est urgent d'encourager au niveau européen la convergence des règles juridiques et fiscales qui régissent l'activité touristique et les professions du tourisme, de manière à réaliser concrètement le marché unique du tourisme.

16.5. Le Comité juge fondamental de faciliter l'accès des opérateurs touristiques aux informations sur les possibilités d'utilisation des programmes communautaires en faveur de leurs activités: contextuellement, il est nécessaire de fournir aux producteurs les conseils de base qui leur permettront d'accéder aux possibilités offertes au niveau communautaire. À ce propos, il serait utile de créer un réseau européen de points d'information et de conseil touristiques (PICT) destiné aux entreprises et aux opérateurs du secteurs, et de le relier au réseau Infopoint existant déjà, de préférence en implantant les PICT dans les destinations touristiques européennes les plus significatives.

17. **Conclusions et propositions**

Vu les arguments exposés aux paragraphes précédents et ses précédents avis sur le tourisme, le Comité:

17.1. accueille favorablement la communication de la Commission et apprécie le travail effectué jusqu'à présent, quant à sa méthode et ses contenus, le considérant comme une bonne base pour consolider les politiques de l'Union européenne en matière de tourisme;

17.2. souscrit aux conclusions et aux propositions avancées par les cinq groupes de travail composés d'experts internationaux désignés par les États membres et par les associations des opérateurs du secteur et de la société civile;

17.3. apprécie toute la valeur de la résolution du Conseil des Ministres du 21 mai 2002, relative à la communication de la Commission intitulée «Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen», qu'il considère comme une nouvelle expression de la volonté politique visant à inscrire les programmes européens en matière de tourisme dans un cadre bien défini;

17.4. invite en conséquence la Commission et surtout le Conseil à déterminer la base juridique nécessaire pour renforcer les stratégies communautaires en matière de tourisme, exigence d'autant plus pertinente à la lumière de l'importance de ce secteur dans l'économie et dans la société européenne, de la consolidation de l'Espace économique européen, du processus actuel de réunification de l'Europe et de la création prévue d'une zone de libre-échange en Méditerranée.

17.5. Cette base juridique permettrait de développer les potentialités du secteur, en facilitant la définition d'un programme-cadre pour le tourisme, un instrument grâce auquel le tourisme pourrait être soutenu par les programmes et les actions communautaires concernant d'autres secteurs, mais ayant des liens évidents avec le tourisme. Les stratégies et les mesures d'exécution devront être mises au point sur la base d'un consensus aussi large que possible entre la société civile organisée, les partenaires sociaux et les institutions nationales et communautaires au cours des forums européens prévus annuellement par la Commission.

17.6. La contribution concrète du Comité au premier Forum européen du tourisme, qui se tiendra à Bruxelles en décembre 2002, consiste à rappeler la nécessité d'œuvrer à:

a) renforcer temporairement les ressources financières et humaines dont dispose l'unité Tourisme de la Commission, dans l'attente d'une définition d'une politique communautaire de plus vaste portée pour le tourisme;

b) créer un réseau de Points d'information et de conseil touristiques de base (PICT);

c) préparer, par l'institution d'un groupe d'experts, et coordonner l'application de la Charte de qualité des destinations touristiques européennes.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Sciences du vivant et biotechnologie — Une stratégie pour l'Europe»

(2003/C 61/04)

Le 25 janvier 2002, la Commission a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 11 septembre 2002 (rapporteur: M. Bedossa).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 124 voix pour et 1 abstention.

1. **Introduction**

1.1. En donnant suite au document de consultation sur la vision stratégique des sciences du vivant et de la biotechnologie auquel le Comité a apporté sa contribution dans son avis du 20 février dernier [1], la Commission transmet aux institutions de l'UE la définition de cette stratégie.

1.2. Le Comité est heureux de saluer cette initiative parce qu'il constate que cette stratégie est accompagnée d'un plan d'action construit, précis, dynamique et volontariste.

1.3. La vaste consultation sur laquelle la Commission s'appuie, participe, faut-il le rappeler, des règles de bonne gouvernance qui devraient permettre de rapprocher les instances UE de la société civile organisée, des ONG, de tous ceux

[1] JO C 94 du 18.4.2002.

qui sont les acteurs de ces sciences de la vie: secteurs professionnels intéressés, publics et privés, institutions, organisations nationales et européennes.

1.4. Le Comité fait la même analyse que la Commission parce qu'il est facile de mesurer que l'analyse de cette stratégie ne saurait être simple, car les enjeux sont multiples, et ils doivent être étudiés un à un pour fournir les éléments de réponse.

1.4.1. L'aspect essentiel de cette communication est obtenu par son approche très large afin d'y puiser une impulsion suffisante pour que tous les acteurs soient réunis autour des points forts par rapport aux points faibles, et que tous aillent dans la même direction pour déterminer ce qui est de l'action immédiate d'une part, et des actions discutées et peaufinées d'autre part. Cette approche globale est la seule possible en ce domaine.

1.4.2. Néanmoins, les pouvoirs politiques doivent rester en dernier recours maîtres de la décision pour mettre en perspective et prendre les décisions stratégiques qui s'imposent.

1.4.3. Le Comité souligne qu'il est nécessaire et important de bâtir un système de gouvernance des sciences du vivant et des biotechnologies qui soit intégré dans le régime plus global de gouvernement démocratique de l'Union. En tout état de cause, cette structure devra être compatible avec l'héritage scientifique européen et clairement recevable pour la société européenne.

1.5. Ces enjeux touchent à la qualité de la recherche en sciences de la vie dans les différents pays de l'UE, et au degré d'adaptation aux attentes actuelles de la société; à l'efficacité du processus d'innovation, c'est-à-dire au passage de la découverte du développement concret des applications, et aux obstacles qu'il rencontre; au rôle joué par les pouvoirs publics pour promouvoir le développement des sciences du vivant et des biotechnologies; à la situation des secteurs d'aval dont le rôle est essentiel pour le développement des recherches «utiles»: industrie pharmaceutique pour la santé, industrie agroalimentaire pour les OGM; à l'adéquation de l'environnement juridique, en particulier pour tout ce qui touche à l'encadrement des expérimentations et des mises sur le marché d'une part, au droit de la propriété industrielle (partie de l'ensemble plus vaste que constitue la propriété intellectuelle) d'autre part; au degré d'information, d'implication et d'acceptation de l'opinion publique, et aux limites éthiques qui s'imposent immanquablement à notre société.

1.6. Nettement distancée dans les années 1980, l'UE s'efforce aujourd'hui, avec un certain succès, de rattraper son retard. Quant aux pays qui bougent ou qui sont en plein bouleversement, ils sont aussi concernés sur le fond que les pays les plus riches, qu'il s'agisse de santé humaine ou d'agriculture, même s'ils occupent actuellement (Chine, Australie, etc.), une position marginale dans ce domaine. Cet écart mérite d'être souligné car il constitue une nouvelle forme d'inégalité devant «le droit à la vie».

1.7. Pour les biotechnologies, comme pour toutes les grandes technologies de pointe, les développements scientifiques et industriels, comme bien entendu les marchés, se jouent à l'échelle mondiale; il est donc normal qu'en parallèle, un corps de normes juridiques tende à se développer, et en particulier au niveau européen, ceci dans deux domaines permettant l'encadrement de la recherche expérimentale des essais cliniques en santé humaine; le droit de la propriété industrielle, avec en particulier la question délicate des limites de la brevetabilité du vivant.

1.8. Très tôt aussi, d'ailleurs largement à l'initiative des scientifiques eux-mêmes, une réflexion spécifique s'est développée sur les problèmes éthiques liés aux progrès de la biologie et des biotechnologies. Elle a revêtu, dès l'origine, un caractère international, mais fait ressortir des différences d'approche assez profondes entre l'UE et les États-Unis.

1.9. Les biotechnologies entraînent une révolution technologique dont les conséquences économiques définissent les caractéristiques de notre société:

— la nécessité de n'admettre la liberté de la recherche que dans le cadre de règles définies;

— le besoin de donner des indications pour créer l'éducation et la formation de caractère interdisciplinaire;

— la facilitation des conditions administratives du développement de la recherche.

2. **Observations générales**

2.1. Le Comité remarque que la Commission décrit avec précision les problématiques issues de la nécessité de mettre en place une vraie, utile, efficace stratégie pour répondre à cette révolution technologique, dont la réponse politique doit être apportée:

2.1.1. Les incidences sont vastes et profondes pour y apporter la réponse politique.

— De nouvelles disciplines scientifiques ainsi que leurs applications constituent un socle commun de connaissances.

— Leurs perspectives d'applications peuvent bouleverser nos sociétés et nos économies, allant au-delà de la culture des OGM.

— Ces sciences sont porteuses de promesses pour réaliser l'objectif fixé à Lisbonne, visant à faire de l'économie de l'UE, une économie de la connaissance de premier plan, tel que l'a fixé le Conseil à Stockholm.

2.2. L'UE semble hésiter cependant.

2.2.1. L'adhésion de l'opinion à ces sciences pose problème, et de ce fait, l'UE doit élaborer une politique responsable dans une perspective mondiale d'avenir. La place de l'UE est une exigence. Sa voix ne sera entendue que si elle devient un acteur significatif dans ce domaine.

2.3. La Commission européenne constate la dispersion des responsabilités, mais le respect du principe de subsidiarité ne doit pas empêcher les Européens de tendre ensemble vers des objectifs communs. Ce constat est partagé par le Comité.

2.4. Les trois priorités de la stratégie dégagée par la Commission devraient permettre d'élaborer des politiques durables et responsables.

— Les possibilités couvertes par ces sciences du vivant doivent mobiliser les ressources humaines, industrielles, financières, pour en améliorer la compétitivité.

— Le soutien de l'opinion publique informée et éduquée est indispensable, donc les préoccupations éthiques et sociétales doivent être prises en compte.

— L'UE est confrontée à cette réalité mondiale et doit pouvoir apporter les réponses qu'il convient, au mieux de ses intérêts. La Commission propose donc une stratégie intégrée qui met en œuvre un plan d'action concret et réaliste, assorti de recommandations dans le respect du principe de subsidiarité. Le Comité est heureux de constater cette position constructive de la Commission.

2.5. De nouvelles solutions à des problèmes réels sont portées:

— domaine des soins de santé;

— secteur agroalimentaire;

— utilisation non alimentaire des cultures;

— amélioration de l'environnement.

2.6. L'exploitation du potentiel des sciences du vivant et de la biotechnologie donnera sans doute une dimension économique nouvelle, avec création de richesses et d'emplois qualifiés.

2.6.1. Pour cela:

— Il faut maîtriser le socle des connaissances, assurer la diffusion et l'application des nouveaux savoirs.

— Dans le cadre d'une recherche efficace et innovante, assurer et rétablir le rôle moteur de l'UE dans ce domaine, et les efforts européens devraient être axés sur les nouvelles perspectives ouvertes par la recherche multidisciplinaire, car les biotechnologies fournissent des méthodes innovantes dans toutes ces dimensions.

— Si la recherche doit se fonder sur les besoins des citoyens, il faut qu'elle bénéficie aussi d'un consensus sociétal.

— Transformer la science en application est essentiel. Le développement de cette nouvelle capacité requiert la stimulation de tout le processus de recherche et d'innovation. La fragilité des PME est évidente.

2.6.2. Pour cela, la Commission pointe plusieurs problèmes à résoudre:

— l'insuffisance de personnel qualifié;

— la nécessité de l'élimination de toutes les entraves.

2.6.3. Trois points d'action sont prévus:

— le renforcement des bases de ressources (financières ou humaines) pour ce secteur fondé sur la connaissance;

— la mise en réseau des communautés biotechnologiques d'Europe;

— le rôle proactif de la part des autorités publiques.

2.7. *La gestion des sciences du vivant*

2.7.1. Le Comité approuve formellement les conditions décrites par la Commission. En effet, cette révolution technologique impose une gouvernance s'articulant sur les points suivants:

— Consultation et dialogue avec la société, non exclusif, étayé et structuré.

— Le développement de ces sciences doit se faire en harmonie avec les valeurs éthiques et les objectifs sociétaux, en faisant la balance des avantages et des inconvénients, ayant pour guide la charte des droits fondamentaux.

— Les choix effectués doivent se faire en toute connaissance de cause, permettant un libre choix aux consommateurs et aux opérateurs. La nouvelle législation-cadre révisée des OGM applicable à partir d'octobre 2002, devrait surmonter la paralysie actuelle de l'autorisation de nouveaux produits.

— Tous les acteurs doivent faire les efforts nécessaires pour créer la confiance, dans une surveillance réglementaire fondée sur les données scientifiques.

2.7.2. Ici, le Comité note positivement la position de la Commission: la protection par brevet est le seul moyen efficace pour créer un stimulant décisif pour la recherche et le développement, et le moyen essentiel de protéger l'investissement.

2.7.3. La Commission énonce, pour concilier les objectifs stratégiques dans la réglementation des sciences du vivant, quatre principes:

— gouvernance des risques et autorisation des produits;

— sauvegarde du Marché intérieur;

— proportionnalité et choix du consommateur;

— prévisibilité, modernisation et évaluation d'impact.

2.8. *L'UE dans le monde*

2.8.1. La Commission décrit son programme de collaboration internationale pour faire face à la diversité internationale. Le Comité donne son accord pour que des systèmes commerciaux multilatéraux ouverts, fondés sur des règles, soient mis en place. Sur ce point, l'UE a déjà une expérience longue et positive, notamment au sein de l'OCDE et du Codex Alimentarius. Le rôle et l'efficacité de la participation de l'UE devraient être renforcés.

2.8.2. Le Comité note favorablement que la Commission considère que l'UE a des responsabilités particulières vis-à-vis de pays en voie de développement, pour répondre aux besoins urgents du monde en développement, et mettre ses capacités au service de ces pays.

2.8.2.1. Pour cela:

— L'UE doit favoriser des cadres multilatéraux négociés.

— L'UE doit contribuer à l'assistance technique et au renforcement des capacités, et aux transferts de technologie.

— L'UE doit encourager des partenariats Nord-Sud équilibrés et équitables.

— Le Comité considère comme la Commission qu'il faut surmonter la dispersion des responsabilités, en ayant une vision commune d'une stratégie fondée sur la coopération.

2.8.2.2. Celle-ci doit s'exprimer par:

— un suivi du progrès;

— la cohérence des politiques communautaires;

— la coordination et l'étalonnage des performances;

— et surtout, la définition d'une attention requérant vigilance et impulsion politique.

2.8.2.3. Le Comité agrée la proposition de la Commission de créer un forum permanent, si possible des parties prenantes, où il entend apporter sa contribution.

2.9. *Le Plan d'action*

2.9.1. Après avoir décrit les problématiques qu'entraîne cette stratégie des sciences du vivant et de la biotechnologie, la Commission décline dans son plan d'action en trente points, les engagements et les tactiques nécessaires pour que cette stratégie trouve sa réalisation et atteigne ses objectifs. Ce qui est intéressant, et que le Comité approuve, c'est que chaque action comprend:

— sa description détaillée;

— la liste des acteurs concernés;

— le calendrier précis ... et/ou présomptueux.

2.9.2. L'action volontariste de la Commission est remarquable, d'autant que le plan d'action prend en compte le principe de subsidiarité.

3. **Observations particulières**

Le Comité encourage donc ce plan stratégique dont la description permet d'évaluer l'ampleur du projet. Cependant, il semble au Comité que des aspects particuliers soient peu explicités:

3.1. *La recherche en science de la vie*

3.1.1. Dans les disciplines de la biologie, une place déterminante est occupée par la recherche publique, conduite:

— par de grands établissements publics scientifiques ou technologiques;

— par de grandes associations qui récoltaient beaucoup de fonds privés particuliers;

— par des entreprises qui sont le plus souvent des firmes pharmaceutiques, des semenciers et des firmes de l'agrochimie.

3.1.2. Mais la progression accélérée des connaissances et la rapidité avec laquelle les applications potentielles des progrès scientifiques font l'objet d'une appropriation intellectuelle, obligent de plus en plus ces industriels à s'impliquer dans la recherche d'amont, qui n'est pas nécessairement localisée en UE.

3.1.3. Pour relever le défi proposé par la Commission, les exemples pris notamment aux États-Unis, même s'il n'est pas possible de les transposer en l'état à l'UE, tracent la voie pour assurer le développement des biotechnologies. Il s'agit d'assurer le développement des biotechnologies par un élan décisif et une meilleure coordination entre les acteurs et l'UE.

Il est nécessaire:

— de stimuler la recherche du vivant, en particulier dans les domaines d'application de la génétique;

— d'assurer un meilleur lien entre recherche et innovation en créant les conditions juridiques, financières, mais aussi psychologiques d'un transfert rapide de la connaissance à l'application innovante;

— de renforcer l'implication de l'industrie dans les stades d'amont, aussi bien par un élargissement des collaborations de recherche avec les laboratoires extérieurs que par un renforcement des collaborations avec les «biotech»;

— de faire jouer à l'UE le rôle qui est le sien: impulser le développement des biotechnologies sans entendre tout régenter, lever les obstacles statutaires, réglementaires, ou les lourdeurs administratives qui découragent ou freinent les initiatives, veiller à la cohérence des choix industriels, mais surtout, s'organiser pour donner à sa politique unité, dynamisme, continuité.

3.2. *Enjeux éthiques et enjeux d'acceptation*

3.2.1. Les biotechnologies posent des questions éthiques importantes et difficiles.

3.2.1.1. Ces questions éthiques tiennent tout d'abord à la nature même des recherches génétiques et de leurs applications, singulièrement pour ce qui touche à la santé humaine: il s'agit du vivant, de notre patrimoine génétique qui laisse découvrir peu à peu son histoire, sa richesse, sa complexité, les virtualités et prédispositions dont il est porteur, ouvrant notamment aux applications médicales, comme aux sciences cognitives, un champ quasi illimité.

3.2.2. Grâce aux percées des dernières décennies, connaissances et premières applications vivent une accélération que symbolise la course de vitesse engagée pour l'achèvement du séquençage intégral du génome humain, et la mise en route de la connaissance du protéome humain.

3.2.3. Les différences d'approche éthique dépassent le cadre des biotechnologies et même souvent celui de la seule bioéthique. Elles touchent aux valeurs exprimées ou sous-jacentes des diverses sociétés humaines. Il est fréquent de distinguer l'approche kantienne et normative de la société Ouest européenne qui pose toujours le principe de l'universalité de l'homme, et l'approche plus utilitariste du monde anglo-saxon qui répugne à poser des principes a priori, et entend juger la moralité d'un acte à l'aune de ses conséquences concrètes. Cette différence de hiérarchie des valeurs est l'exemple qui veut que le gouvernement et l'opinion américaine répugnent à instaurer une législation spécifique aux biotechnologies.

3.2.4. Au sein même de l'UE, les différences de sensibilité sont appréciables et marquées par l'histoire:

— Une des grandes inconnues des futurs débats éthiques sur les biotechnologies réside dans l'approche que retiendront, quand ils seront directement impliqués, des pays comme la Chine ou l'Inde par exemple.

— Le débat éthique est rendu à la fois plus indispensable et plus difficile par l'exacerbation de la compétition scientifique et économique. Cela vaut aussi bien pour l'éthique de la communication scientifique, que pour l'éthique de l'expérimentation. Nombre d'annonces sur les «progrès» du clonage, depuis la naissance de Dolly sont manifestement un appel à l'urgence et au renforcement de la réflexion éthique.

3.3. *Transgénèse, environnement et perception du public*

3.3.1. On peut légitimement se demander pourquoi la transgénèse suscite autant d'interrogations là où la sélection classique n'a jamais provoqué de réactions. Ce phénomène s'explique par les spécificités de la transgénèse. Plus rapide et capable de franchir la barrière des espèces, elle aurait plus de chance de perturber l'écosystème. Pour d'autres, les problèmes environnementaux ne sont qu'un prétexte. Ils permettraient de rejeter les OGM sans en avouer les vrais motifs, qu'ils soient d'ordre éthique, religieux ou idéologique.

3.3.2. La protection de l'environnement préoccupe de plus en plus les consommateurs. Ils ne s'intéressent plus uniquement à la qualité et aux prix des denrées alimentaires, mais également aux modes de production et à leurs conséquences sur l'environnement. Avec les événements dus à l'ESB, ils ont soudainement pris conscience que l'agriculture est capable de

se dégager des contingences matérielles pour répondre aux attentes de l'industrie d'aval. Ils ont perdu un peu de leur foi en la science, et donnent une importance plus grande au facteur risque. Ils exigent des garanties.

3.3.3. Le problème est de savoir où se trouve la limite entre les garanties que le citoyen a légitimement le droit de réclamer, et celles des chercheurs qui sont dans l'impossibilité de les lui fournir. Les avancées de la science comportent des risques dont l'évaluation est délicate. La société l'accepte lorsqu'elle voit dans cette technique un intérêt particulier. Dans ce cas, on parle alors de «risques acceptables».

3.3.4. Dans le cas de la transgénèse végétale et animale, le rapport bénéfices/risques n'est pas clairement établi. C'est là qu'est toute la complexité du débat.

3.3.5. Il semble indispensable d'exiger une évaluation sociale du rapport bénéfices/risques de chaque OGM, au cas par cas, afin de leur donner une réelle légitimité auprès des citoyens, et de faciliter ainsi leur acceptabilité.

3.4. *L'éducation*

3.4.1. Il semble cependant que la stratégie définie par la Commission, ne prenne pas suffisamment en compte la nécessité impérieuse de sensibiliser à ces savoirs l'ensemble des populations européennes, et en particulier les jeunes. Tout le système éducationnel doit tenir compte de ces exigences.

3.4.2. Comme nous le disions dans notre avis sur la «Communication de la Commission vers une vision stratégique des sciences du vivant et de la biotechnologie: document de consultation» ([1]), le Comité indique à la Commission:

— la responsabilité de développer des programmes éducatifs pilotes pour familiariser les citoyens européens avec les progrès réalisées dans les domaines des sciences du vivant et des biotechnologies;

— la mise en place d'un plan impliquant différentes politiques communautaires intégrées, notamment:

  — par une action instaurant dans l'enseignement scolaire un programme d'études plus ouvert aux sciences du vivant et des biotechnologies,

  — par le déploiement d'efforts qui visent à lever les obstacles qui empêchent les citoyens européens d'atteindre ces savoirs.

4. **Propositions du Comité**

4.1. Si la communication de la Commission paraît équilibrée et bien construite, le plan d'action bien décliné, volontariste et concret, il semble cependant que ça et là, un certain nombre de principes et d'objectifs soient trop nuancés ou pas assez explicites, compte tenu de l'objectif, hautement important pour l'avenir de l'UE, et particulièrement sensible pour son opinion, notamment à cause des interrogations posées et des passions qu'il suscite dans tous les pays de l'UE, et dans toutes les catégories de la population.

4.2. Le Comité demande que deux principes transversaux recouvrent préalablement des réponses circonstanciées, et qu'une codification en soit dégagée.

4.2.1. Prévention et principe de précaution ([2])

4.2.1.1. Le principe de précaution doit prévaloir de manière constante, y compris dans le domaine de la biovigilance. Son application doit se faire à tous les stades. Mais la difficulté, c'est qu'il doit être reconnu de la même manière par tous les pays de la communauté internationale, et son application réalisée de façon univoque au plan international. Il est clair que la situation présente n'est pas celle-là. L'UE doit appeler à la mise sur pied d'une conférence internationale pour en dégager une codification d'application.

4.2.2. La responsabilisation

4.2.2.1. Ce principe (dommages/désagréments) devrait être de façon appropriée énoncé dans la proposition de directive du Parlement et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux ([3]).

4.2.3. Le Comité soutient que le Plan d'action proposé doit s'enrichir par les points suivants, considérés comme particulièrement importants:

4.2.3.1. L'éducation et la sensibilisation de tous les jeunes Européens à ces sciences, par la mise en place d'un programme-cadre et d'un financement particulier.

4.2.3.2. La définition des responsabilités de chacun des acteurs doit être plus précise en déclinant:

— celles des institutions européennes;

— celles des États membres, au titre du principe de subsidiarité. Les pouvoirs publics doivent définir leurs responsabilités en amont de leurs décisions et assurer celles-ci une fois prises;

— celles des experts ou des commissions d'experts sur lesquels s'appuient les processus décisionnels.

([1]) JO C 94 du 18.4.2002.

([2]) JO C 268 du 19.9.2000.

([3]) COM(2002) 17 final.

4.2.3.3. L'information pour permettre le choix:

— toutes les étapes de la recherche doivent viser à la transparence;

— assurer la traçabilité et l'étiquetage clair, lisible, de tous les produits, et sa mise en œuvre;

— rendre opérationnel l'étiquetage prévu par la législation;

— compléter la législation européenne en adoptant une législation communautaire sur les semences et les denrées contenant des OGM destinées à l'alimentation animale;

— étiqueter les produits intermédiaires;

— faire reconnaître au niveau international les attentes des consommateurs en demandant l'adoption de critères coûts/bénéfices dans toutes les instances de la négociation.

4.2.3.4. La mise en débat permanent pour:

— évaluer et apprécier convenablement les avancées scientifiques;

— mettre en place une stratégie de communication pour renforcer la cohérence et la lisibilité de la politique de l'UE sur la question, qui doit être continuellement initiée et élargie, notamment et surtout, en sensibilisant et en formant les jeunes;

— cette information doit être objective et la puissance publique doit garantir la pluralité des débats.

4.2.3.5. Le devoir de partage doit être rappelé à chaque étape.

— Le monde en développement est malheureusement plus spectateur qu'acteur. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les pays sont concernés par l'insécurité alimentaire, les besoins en matière de santé, et par les problèmes de pollution de l'environnement.

— L'UE doit intégrer la solidarité comme un paramètre essentiel: solidarité entre pays riches et pauvres, solidarité face à cette responsabilité commune qu'est la préservation de l'environnement, nécessitant plus de ressources publiques consacrées à la lutte contre la pauvreté, et à l'autosuffisance alimentaire.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

4.3. *Brevet communautaire*

4.3.1. Le développement rapide des sciences et des techniques et le foisonnement des recherches contribuent à l'évolution du droit de la propriété industrielle, parce qu'aux interrogations classiques s'ajoutent les interrogations sur la nature des innovations ou sur le caractère moral ou non de «breveter» telle ou telle avancée.

4.3.1.1. Le droit de la propriété a une vocation internationale, pour protéger une invention de la manière la plus efficace. Les accords en matière de droits de la propriété intellectuelle touchant au commerce fixent un ensemble de règles dont certaines visent explicitement les biotechnologies.

4.3.2. Au système mondial de l'organisation de la propriété industrielle (OMPI), s'ajoute un Office européen des brevets (OEB) mais qui n'offre qu'une procédure commune de dépôt des brevets mais avec des procédures d'application qui demeurent nationales.

4.3.2.1. Il est donc urgent qu'un brevet communautaire unique voit enfin le jour.

4.3.3. La différence essentielle avec le droit américain des brevets: pour les USA, seul un premier «inventeur» a droit au brevet et non le premier «déposant».

5. **Conclusion**

5.1. La place de l'UE est une exigence: la voix de l'UE ne sera entendue que si elle est un acteur significatif dans le domaine des biotechnologies. Il est urgent que s'accélère dans l'UE la prise de conscience en termes de compétitivité, de croissance, de créations d'emplois. Il faut donc une volonté forte et continue de collaboration organisée entre les différents acteurs, ainsi qu'une stratégie et des instruments communs, notamment et surtout, un brevet communautaire. L'innovation appelle sans aucun doute des nouvelles formules de gestion dynamiques, constructives et transparentes, pour prendre en compte l'ampleur et la vitesse avec lesquelles la recherche ouvre de nouveaux champs d'investigation. S'il faut de l'imagination, c'est bien davantage que par le passé sur l'impulsion, l'incitation, la facilitation qu'il convient de jouer. Assurer la place de l'UE dans le domaine des biotechnologies suppose détermination et persévérance dans l'action.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales dans le cadre de la fourniture de services de transport aérien par des pays non membres de la Communauté européenne»

(COM(2002) 110 final — 2002/0067 (COD))

(2003/C 61/05)

Le 3 avril 2002, le Conseil de l'Union européenne, conformément à l'article 80 paragraphe 2 du traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière (rapporteur: M. Bo Green) a adopté son avis le 2 septembre 2002.

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 130 voix pour et 4 voix contre.

1. **Historique**

1.1. Dans son exposé des motifs, la Commission constate que le secteur des transports aériens de la Communauté est confronté à un défi difficile à relever: il doit en effet faire face à la concurrence des compagnies aériennes des pays tiers qui bénéficient de subventions généreuses alors que lui-même est soumis à une réglementation stricte en matière d'aides d'État [1].

1.2. Dans son avis sur la communication de la Commission du 20 mai 1999, le Comité estimait avec la Commission qu'il y avait lieu de renforcer la compétitivité des compagnies aériennes de la Communauté, spécialement face aux compagnies américaines, et d'éliminer le préjudice structurel [2]. Le Comité approuvait en outre la fin de la phase de transition au cours de laquelle les aides d'État étaient autorisées. Plus aucune aide de ce type ne devait dès lors être autorisée.

1.3. Le Comité, dans son avis, affirmait la nécessité d'une harmonisation entre les politiques de concurrence européenne et américaine et approuvait les efforts de la Commission en vue de parvenir à un accord «ciel ouvert» entre l'UE et les États-Unis.

1.4. La Commission, dans sa communication sur les conséquences pour la navigation aérienne des attentats aux États-Unis [3], observait notamment que le 21 septembre, le Congrès américain avait adopté une série de mesures d'urgence dans le cadre d'un plan d'ensemble pouvant atteindre 18 milliards de dollars américains. La Commission souhaitait examiner si les aides aux compagnies aériennes américaines pouvaient avoir une influence sur les marchés sur lesquels ces compagnies sont dans une situation de forte concurrence avec des compagnies européennes, c'est-à-dire en premier lieu les liaisons transatlantiques.

1.5. Il ressort en outre de la communication qu'il n'est pas possible de prendre position sur d'éventuelles distorsions de concurrence résultant des aides directes aux compagnies aériennes américaines, en l'absence d'un accord réglementant les relations entre la Communauté et les États-Unis. La Commission se réserve dès lors le droit de formuler des propositions concernant l'indemnisation des transporteurs aériens de la Communauté pour leurs pertes éventuelles; de même, la Commission souhaite proposer aux États-Unis l'élaboration d'un code de conduite.

1.6. La communication conclut en précisant que la Commission, s'agissant des relations avec les pays tiers, souhaite formuler des propositions visant à indemniser les transporteurs aériens communautaires pour les pertes éventuelles, au cas où les aides accordées par un pays tiers se traduiraient par un avantage excessif aux dépens de ses concurrents communautaires.

1.7. La proposition à l'examen part du point de vue que certains pays tiers ont introduit des instruments pour faire face à ce genre de situation, alors que la Communauté n'a pas, dans le secteur du transport aérien, arrêté de mesures compensatoires contre les pratiques tarifaires déloyales, contrairement au secteur des transports maritimes [4]. Les seuls instruments

---

([1]) Communication de la Commission du 20 mai 1999 sur l'industrie du transport aérien en Europe : du marché unique aux défis mondiaux (COM(1999) 182 final), et directives de 1994 sur les aides d'État à l'industrie aérienne (JO C 350 du 10.12.1994, p. 5).

([2]) Avis du CES sur la communication de la Commission du 20 mai 1999 sur l'industrie du transport aérien en Europe : du marché unique aux défis mondiaux (COM(1999) 182 final) (JO C 75 du 15.3.2000, p. 4).

([3]) Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Les conséquences des attentats aux États-Unis pour la navigation aérienne (COM(2001) 574 final).

([4]) Règlement (CEE) no 4057/86 du Conseil du 22 décembre 1986 relatif aux pratiques tarifaires déloyales dans les transports maritimes (JO L 378 du 31.12.1986).

disponibles à l'heure actuelle sont les accords bilatéraux qui souvent n'ont pas le potentiel, en termes tant de portée que de moyens, de garantir une protection rapide et complète contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales.

2. **La proposition de la Commission**

2.1. L'instrument proposé permet de prendre des mesures à l'encontre des services de transport aérien subventionnés ou de certains services préjudiciables ou proposés à des prix déloyaux par des transporteurs aériens non communautaires sur certaines liaisons à destination et en provenance de la Communauté. Il contient des règles de fond et de procédure simples et faciles à mettre en œuvre, sans pour cela imposer à la CE d'aller en deçà des normes établies appliquées dans le secteur des marchandises ([1]).

2.2. La proposition reprend la définition du concept de subvention employée dans l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. Les subventions causant des distorsions des échanges octroyées par les pouvoirs publics de pays tiers, c'est-à-dire les subventions visant certaines entreprises ou certains secteurs, et les subventions à l'exportation, sont passibles de mesures compensatoires (les subventions générales, autrement dit celles octroyées à tous les prestataires de services y compris les compagnies aériennes, ne sont pas considérées comme causant des distorsions des échanges). En outre, la proposition reprend dans une large mesure la définition des «pratiques tarifaires déloyales», à savoir le fait de fixer pour les services de transport aérien des tarifs inférieurs à ceux pratiqués par les transporteurs établis et représentatifs (ou si ces informations ne sont pas disponibles, inférieurs au «taux reconstruit», lequel correspond aux coûts augmentés de la marge bénéficiaire des autres transporteurs comparables), mais la limite aux pratiques tarifaires déloyales mises en œuvre par les transporteurs aériens contrôlés par l'État.

2.3. La proposition prévoit tous les éléments d'une enquête portant sur les échanges de marchandises, mais sous une forme simplifiée et moins contraignante. La réalisation d'une enquête reposera sur les deux paramètres suivants:

— subventions accordées par les pouvoirs publics d'un pays tiers aux transporteurs éligibles ou pratiques déloyales mises en œuvre par certains transporteurs étrangers contrôlés par l'État,

— existence d'un préjudice pour l'industrie communautaire sur certaines liaisons.

2.4. Le projet introduit une définition des «services aériens similaires» moins restrictive que celle retenue dans le domaine des échanges de marchandises. Il faut que les transporteurs aériens communautaires desservent les mêmes liaisons (ou presque) que le transporteur non communautaire, mais aucune restriction n'est prévue en ce qui concerne le type de service fourni.

2.5. La Communauté dispose d'un droit d'initiative si la plainte dûment étayée est introduite au nom de l'industrie communautaire. En outre, la Commission peut engager une procédure d'office si elle dispose de preuves suffisantes.

2.6. Un avis est publié au moment de l'ouverture de la procédure, et les transporteurs non communautaires et les autres parties intéressées ont le droit d'être entendus; les mesures sont publiées au JO. Les règles concernant le défaut de coopération sont nécessaires pour être en mesure de tirer des conclusions défavorables.

2.7. Les États membres sont consultés à tous les stades de la procédure dans le cadre d'un comité consultatif conforme à la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 ([2]). Le «droit de regard» du Parlement européen est également garanti conformément à l'article 8 de ladite décision.

2.8. Les mesures (droits compensateurs, engagements ou autres mesures appropriées, comme la restriction des droits d'atterrissage) seront imposées au cas par cas à chaque transporteur. Le montant de la mesure compensatoire est limité au montant de la subvention en termes d'avantage conféré au bénéficiaire (ou à la différence entre le tarif réellement pratiqué par un transporteur aérien non communautaire contrôlé par l'État et le «tarif normal»), ou à un niveau suffisant pour éliminer le préjudice, le montant retenu étant le plus faible. La durée de validité des mesures provisoires est de six mois. Elle peut être prolongée en cas de nécessité. Comme pour les marchandises, les modalités de perception des droits ne sont pas prévues. Dans la pratique, les autorités des États membres chargées de la perception de la «taxe d'aéroport» pourraient également se charger de la perception de ces droits. Les droits ainsi perçus seront reversés au budget communautaire, conformément aux dispositions en vigueur dans l'Union européenne pour les droits correcteurs et compensateurs.

2.9. La proposition de Règlement ne remplacera cependant pas les accords conclus en matière de transport aérien avec les pays tiers, dans les cas où ces accords peuvent être utilisés efficacement dans la résolution des problèmes de distorsion. S'il existe un instrument juridique permettant une réponse satisfaisante, cet instrument primera donc et le présent règlement lui sera subordonné ([3]).

([1]) Règlement (CE) du Conseil nº 2026/97 du 6 octobre 1997 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de la Communauté européenne, JO L 288 du 21.10.1997.

([2]) JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

([3]) La version danoise du présent document utilise ici à tort l'expression «accords des compagnies aériennes, etc.».

3. **Observations générales**

3.1. De l'avis du Comité, un renforcement de la compétitivité des transporteurs aériens de la Communauté, plus particulièrement vis-à-vis des transporteurs américains, est essentiel. Dans ce contexte, des instruments destinés à protéger l'industrie de la Communauté contre les aides et les pratiques tarifaires déloyales liés à la fourniture de services de transport aérien par des pays non membres de la Communauté peuvent constituer des instruments importants.

3.2. Par le passé, le Comité a également approuvé les efforts de la Commission en vue de parvenir à un accord «ciel ouvert» avec les États-Unis, compte tenu de la nécessité d'une harmonisation des politiques de concurrence européenne et américaine. Comme on le sait, aucun accord de cette nature n'a encore été conclu et l'incertitude règne quant à la question de savoir quand cela pourrait advenir, le cas échéant.

3.3. La proposition de règlement à l'examen ne précise pas clairement quel est le rôle des dispositions relatives à la consultation et à l'arbitrage prévues dans les nombreux accords bilatéraux existants — contraignants du point de vue du droit international — en matière de navigation aérienne, conclus par des États membres avec des pays tiers, et notamment comment résoudre d'éventuels conflits entre la proposition et les accords bilatéraux en question (par exemple l'article 307 du traité).

3.4. De manière générale, les aides d'État aux compagnies aériennes, qu'elles soient communautaires ou non communautaires, peuvent être très préjudiciables au développement commercial au sein de la branche ou du secteur concerné. Le Comité appuie dès lors les objectifs de la proposition à l'examen, qui consistent à combattre les aides accordées aux transporteurs aériens par des gouvernements de pays non membres de la Communauté ou à des transporteurs non communautaires contrôlés par l'État. Il convient d'accorder une attention particulière aux aides financières massives octroyées à certaines compagnies après le 11 septembre. Cette aide financière prend des formes très différentes: compensation de fortes augmentations des primes d'assurances, subventions pures et simples, etc., sans que cela comporte les conséquences d'un dumping des prix; l'absence de mesures comparables en faveur des compagnies de l'UE, en particulier pour ce qui concerne les assurances, pourrait aboutir à terme à la disparition de ces compagnies. D'autre part, il convient de remarquer également que de telles mesures peuvent constituer, dans certains cas, une arme à double tranchant; elles doivent dès lors, en toutes circonstances, être considérées dans le contexte plus général des relations avec les pays contre lesquels ces mesures sont dirigées.

3.5. À cela s'ajoute le fait que très souvent, force est de constater qu'il est extrêmement difficile d'évaluer de manière non équivoque les dommages causés, surtout en cas de pratiques tarifaires déloyales.

3.6. L'on pourrait dès lors envisager, le cas échéant, que le comité prévu à l'article 12, chargé d'assister la Commission au lieu de la procédure de consultation proposée, ait recours à la procédure de sauvegarde visée à l'article 6 de la décision 1999/468/CE, qui garantit aux États membres la possibilité d'exercer une influence plus directe que la procédure de consultation.

3.7. Quant à la question de savoir dans quelle mesure une intervention est requise en vue de protéger les intérêts de la Communauté, il conviendrait de prendre une décision fondée sur une appréciation d'ensemble des intérêts de toutes les parties concernées, et notamment des intérêts des usagers et des consommateurs (cf. 384/96/CE). Il manque dans la proposition à l'examen une référence concrète de cet ordre [1].

4. **Observations particulières**

4.1. *Généralités*

4.1.1. La Commission ne précise pas dans quelle mesure la proposition à l'examen est compatible avec les accords bilatéraux en matière de navigation aérienne, lesquels sont présumés être toujours en vigueur en attendant de devenir contraignants du point de vue du droit international.

4.1.2. Recommandation

La proposition de règlement doit préciser clairement les compétences des États membres en attendant que les accords aériens conclus avec les pays tiers deviennent contraignants du point de vue du droit international.

4.2. *Article 3*

4.2.1. La notion de «tarif normal» et la définition qui suit l'énoncé de cette notion dans la proposition paraissent quelque peu imprécises.

4.2.2. Recommandation

L'on pourrait définir d'une autre manière les pratiques tarifaires déloyales en se référant à la question de savoir si les recettes totales résultant des tarifs appliqués sur une route de donnée permettent de couvrir les coûts moyens encourus sur cette route pour une période qui serait, par exemple, de six mois. Par «coûts moyens», il faut entendre en l'occurence les coûts liés à l'exploitation de la ligne concernée, mais non les coûts généraux et les bénéfices raisonnables.

4.3. *Article 12 paragraphe 2*

4.3.1. Compte tenu à la fois de la très réelle fragmentation du marché du transport aérien dans la Communauté, des observations formulées au point 3 ci-dessus et de la référence

---

[1] Règlement (CE) nº 384/96 du Conseil, du 22 décembre 1995, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne.

à la procédure de consultation figurant dans la proposition, l'on pourrait envisager la possibilité d'avoir recours à la procédure de sauvegarde jusqu'à l'élimination des obstacles en question, bien que, toutes choses étant égales par ailleurs, la procédure de consultation puisse normalement s'exécuter de manière plus rapide, ce qui est susceptible d'avoir de l'importance dans le domaine à l'examen.

4.3.2. Recommandation

Il y a lieu d'envisager que le comité prévu à l'article 12, chargé d'assister la Commission au lieu de la procédure de consultation proposée, ait recours à la procédure de sauvegarde visée à l'article 6 de la décision 1999/468/CE plutôt qu'à la procédure de consultation proposée.

5. **Conclusion**

5.1. Dans le principe, le CESE est en mesure d'approuver la proposition de règlement à l'examen.

5.2. Il convient de préciser dans la proposition de quelle manière les nouvelles dispositions devront fonctionner en conformité des accords bilatéraux, contraignants en droit international, qui existent en matière de transport aérien entre les pays membres et les pays tiers.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision nº 276/1999/CE adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux»

(COM(2002) 152 final — 2002/0071 (COD))

(2003/C 61/06)

Le 12 avril 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 153 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2002 (rapporteuse: Mme Davison).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 132 voix pour et 4 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. Le Comité économique et social européen accorde à la politique de la jeunesse une priorité particulière [1] et il estime que l'UE dans son ensemble devrait en faire autant. L'Europe doit absolument définir une politique cohérente globale sur les problèmes de l'enfance.

1.2. Le CESE a adopté plusieurs avis qui traitent de la nécessité d'assurer la protection des enfants, notamment sur Internet. Ces avis ont contribué à élaborer le plan d'action Internet (PAI), qui intègre de nombreuses propositions du

[1] Voir par exemple : l'avis du Comité économique et social sur la «Lutte contre l'exploitation des enfants et le tourisme sexuel», JO C 284 du 14.9.1998 et l'avis du Comité économique et social sur la «Politique culturelle européenne à l'intention de l'enfance» (CES 250/1996).

CESE. Le premier de ces avis a été rendu en 1997 [1] (rapporteuse: Mme Jocelyn Barrow), et le dernier, qui porte sur «un programme pour la protection de l'enfance sur Internet» et qui a été finalisé en novembre 2001 [2], eut l'un des plus grands retentissements, touchant quelque 20 millions de consommateurs par l'intermédiaire des médias nationaux et régionaux. Ces exemples montrent combien le grand public a été informé du souci du Comité de protéger l'enfance sur Internet.

1.3. Dans cet avis, le Comité présente des propositions visant à renforcer le PAI, dont certaines, telles que la création d'un forum européen sur l'amélioration de la sécurité sur Internet et la lutte contre les sites prônant le racisme et la haine, ont été reprises par la Commission. Le Comité y recommande également, tout comme dans son avis sur le livre vert relatif à la protection des consommateurs, que le PAI soit doté d'un cadre juridique visant à s'assurer que tous les acteurs respectent les excellents codes de conduite et autres programmes mis en œuvre dans le cadre du PAI mais qui, à l'heure actuelle, reposent exclusivement sur une base volontaire et dans certains cas, ne bénéficient pas d'une masse critique.

2. **Importance du défi**

2.1. Au sein de l'UE, à la fin 2001, environ 38 % des foyers disposaient de l'accès à Internet. La quasi-totalité des écoles se connectent progressivement. Les enfants se familiarisent avec l'informatique à l'école et devancent souvent leurs parents dans la maîtrise de ce nouveau moyen de communication. Lorsqu'ils utilisent Internet à la maison, les enfants ne sont généralement pas surveillés et, malheureusement, les pédophiles profitent de l'anonymat que leur offre le web pour les aborder, ce qui peut parfois aboutir à un viol. Souvent, les parents maîtrisent moins bien Internet que leurs enfants. D'après une étude grecque récente, la moitié des enfants qui utilisent Internet affirment que leurs parents ne s'en servent jamais et qu'ils ne savent pas comment se protéger en ligne [3].

2.2. Une étude menée récemment aux États-Unis auprès de jeunes filles scouts [4] montre que 30 % d'entre elles ont été victimes de harcèlement sexuel dans le cadre d'une aire de discussion. Cependant, à peine 7 % de ces jeunes filles en ont parlé à leur mère ou leur père par crainte de se voir interdire l'accès au web. Un même pourcentage de 30 % d'approches désagréables a été signalé lors de l'Assemblée de Madrid [5]. Un jeune Irlandais sur cinq, dans la tranche d'âge 10-14 ans, affirme qu'on lui a déjà demandé des renseignements personnels en ligne, tels que son numéro de téléphone. Ce chiffre est encore plus important pour les adolescentes [6]. Les téléphones mobiles de la troisième génération permettront d'entrer encore plus facilement en contact avec les enfants.

2.3. Internet sert également de lieu d'échange de matériel pédopornographique. On estime qu'un million d'images pornographiques d'enfants se trouveraient sur Internet [7]. Selon la police, des milliers d'enfants victimes d'abus sexuels figurent sur des photos et des films disponibles en ligne. Des contenus nuisibles sont également facilement accessibles en ligne. On estime que 30 % des connexions consistent en visites de sites pornographiques. La plupart des jeunes scouts interrogées déclarent qu'elles essayent d'éviter ces sites, mais qu'elles reçoivent souvent des messages à caractère pornographique non sollicités ou qu'elles aboutissent par hasard sur des sites pornographiques. Dans l'étude irlandaise, huit parents sur dix étaient tout à fait ou assez d'accord avec l'affirmation suivante: «Je suis conscient que mon (mes) enfant(s) peu(ven)t avoir accès à des contenus préjudiciables en ligne, qu'ils soient sexuellement explicites ou violents». Cela dissuade certaines familles de prendre un accès à Internet. Un peu plus d'un parent irlandais sur cinq a avancé cet argument comme étant la raison principale expliquant l'absence d'une connexion Internet à leur domicile. Le renforcement de la protection de la dignité humaine présente donc également un intérêt commercial.

2.4. Les sites racistes prolifèrent également. L'Allemagne, qui a son propre organisme de surveillance interne et quelques-unes des lois antiracistes les plus radicales du monde, a pourtant vu son nombre de sites d'extrême-droite grimper jusqu'à 330 en 2000, soit dix fois plus qu'il y a quatre ans, selon l'organisme de surveillance allemand. S'il a trouvé un seul site raciste en 1995, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes en a relevé 600 en 1997, 1 430 en janvier 1999 et 2 100 en juillet de la même année. Ces sites peuvent accueillir 20 000 à 30 000 visiteurs par jour [8]. Il apparaît que le nombre de sites racistes a augmenté depuis le 11 septembre: on dénombrerait environ 100 sites de soutien aux auteurs des attentats [8].

---

(1) Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information», JO C 287 du 22.9.1997.

(2) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Un programme pour la protection de l'enfance sur Internet»; JO C 48 du 21.2.2002.

(3) EKATO, Association grecque de défense des consommateurs, printemps 2002.

(4) http://www.girlscouts.org/news/presrel/NetEffect_021302.pdf

(5) Journée européenne des consommateurs – Madrid, 13-15 mars 2002. http://www.delitosinformaticos.com

(6) Étude sur les effets pervers d'Internet remise au Conseil irlandais de surveillance d'Internet par Amarach Consulting, août 2001.

(7) Wellard (2001).

(8) Simon Wiesenthal Centre. See http://www.wiesenthal.com

2.5. On constate dans la plupart des pays d'Europe un accroissement du nombre et de la fréquentation de sites de jeux d'argent ([1]). Les personnes qui jouent en ligne pour de l'argent semblent être de jeunes célibataires aux faibles revenus et au niveau d'éducation peu élevé. Il est estimé qu'un pourcentage beaucoup plus élevé de joueurs en ligne (74 %) que de joueurs hors ligne souffrent de problèmes qui relèvent pour certains de la pathologie ([2]).

2.6. La Commission fédérale américaine du commerce indique que de nombreux sites de jeux en ligne ciblant les enfants comportent des publicités pour des sites de jeux d'argent faisant l'objet de restrictions basées sur l'âge. Cet organisme a également visité 100 sites populaires de jeux d'argent qui sont facilement accessibles aux mineurs en raison du manque de mécanismes de blocage efficaces. L'étude a également démontré qu'un grand nombre de sites comportaient des avertissements inadéquats ou difficiles à trouver sur les interdictions des jeux d'argent pour les mineurs, tandis que 20 % des sites n'en comportaient aucun.

2.7. Les enfants peuvent facilement trouver en ligne des jeux et des vidéos de caractère violent, des sites de haine et des sites racistes. À l'occasion d'une récente enquête, près de deux cinquièmes des enfants britanniques et autrichiens âgés de 11 à 14 ans ont déclaré avoir trouvé des sites «malfaisants», tandis que deux autres cinquièmes au Royaume-Uni et près d'un autre tiers en Autriche ont déclaré avoir trouvé des sites violents ([3]). Toute une série de recherches menées aux États-Unis révèlent que la violence dans les médias rend les enfants plus craintifs, plus agressifs et moins sensibles.

2.8. La présence de contenus nocifs décourage les familles de se connecter à Internet. En Irlande, un peu plus d'un parent sur cinq estime qu'il s'agit là de la principale raison pour ne pas obtenir un accès à Internet à domicile. Il y a donc un intérêt commercial à mieux protéger la dignité humaine. Le plan d'action communautaire visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet de même que la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité constituent un début de réponse à ces problèmes ([4]).

3. **Résumé des propositions de la Commission**

3.1. L'actuel plan d'action visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet prend fin le 31 décembre 2002. Ce plan comporte quatre lignes d'action principales.

- *Créer un environnement plus sûr*
  - Créer un réseau européen de lignes directes permettant aux consommateurs de faire part de la moindre présomption de pornographie enfantine ([5]).
  - Encourager l'autoréglementation et les codes de conduite.
- *Développer les systèmes de filtrage et de classification*
  - Démontrer les avantages du filtrage volontaire et de la classification, telle que dans le projet ICRA ([6]).
  - Faciliter la conclusion d'un accord international sur les systèmes de classification.
- *Encourager les actions de sensibilisation*
  - Préparer les actions de sensibilisation.
  - Encourager la mise en œuvre d'actions de sensibilisation à grande échelle.
- *Actions de soutien*
  - Évaluer les implications juridiques.
  - Coordonner les initiatives internationales similaires.
  - Évaluer l'impact des mesures communautaires.

3.2. La Commission propose de prolonger le plan d'action par une seconde phase de deux ans et de renforcer les liens entre les activités des différentes lignes d'action. L'effort portera également sur les nouvelles technologies en ligne, parmi lesquelles le contenu mobile et à large bande, les jeux en ligne, le transfert de fichiers peer-to-peer (de poste à poste) et toutes les formes de communication en temps réel, comme les chat rooms (aires de bavardage) et messages instantanés. Des mesures seront prises de façon à couvrir un plus large éventail de contenus illicites et préjudiciables, comme le racisme et la violence, et à sensibiliser le public aux questions concernant la protection des consommateurs, la protection des données/de la vie privée, ainsi que la sécurité des réseaux. Les discussions ont été engagées avec les pays candidats en vue de leur intégration progressive.

([1]) http://www.netvalue.com
([2]) http://www.nua.com/surveys
([3]) www.net-consumers.org/erica/policy/survey.htm. Voir également Résolution du Conseil du 25 mars 2002 relative au plan d'action eEurope: accessibilité des sites Web publics et de leur contenu, JO C 86 du 10.4.2002.
([4]) http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Word/185.doc
([5]) Les informations peuvent être transmises à melding@stopline.at en Autriche, http://www.childfocus-net-alert.be en Belgique, redbarnet@redbarnet.dk au Danemark, contact@pointdecontact.net en France, hotline@jugendschutz.net ou hotline@fsm.de en Allemagne, report@hotline.ie en Irlande, crimino@unige.it en Italie, meldpunt@meldpunt.org aux Pays-Bas, a.acpi@terra.net en Espagne, minor@press.rb.se en Suède et report@iwf.org.uk en Grande-Bretagne. Le Portugal a créé un site web à l'adresse suivante: www.pgr.pt
([6]) ICRA: Internet Content Rating Association.

3.3. Le but visé est d'associer plus étroitement les entreprises et gouvernements au nouveau plan et de s'atteler à réaliser progressivement un réseau européen intégré, relié au forum pour un Internet plus sûr et à une table ronde internationale. La visibilité renforcée constitue un objectif-clé. Un portail web devrait être créé et les recherches sociologiques sur la protection de l'enfance en ligne poursuivies.

3.4. Le modèle d'autoréglementation est maintenu et fait l'objet d'une étude, tandis qu'un «observatoire» de surveillance juridique et technologique/du marché est créé. Les travaux relatifs à la classification tiendront compte de la convergence, les systèmes de filtrage seront étalonnés et le programme communautaire de R&D sera utilisé.

4. **Observations générales**

4.1. Le Comité souscrit à l'évaluation généralement favorable du plan d'action Internet lui-même. Ce dernier devrait bénéficier d'un plus grand soutien de la part des gouvernements et des entreprises.

4.2. Le Comité se félicite également du fait que le document de la Commission souligne la nécessité de réserver un espace en ligne positif, y compris pour les enfants. La mise à disposition de contenus plus intéressants et plus positifs peut modifier progressivement l'environnement Internet. Internet recèle pour les enfants de nombreuses possibilités d'information, de détente, d'éducation et de communication. Par exemple, une liste des 20 meilleurs sites pour enfants en français et en allemand vient d'être publiée dans le cadre du Plan d'action sur Internet ([1]). Le CESE se félicite de l'intention qu'a la Commission d'encourager les contenus d'Internet pour enfants, ainsi que les bonnes pratiques des entreprises qui consistent à indiquer les zones réservées aux enfants. Il faut transposer dans le nouveau millénaire les bonnes traditions de diffusion de l'information des services publics. À l'instar des États-Unis, on pourrait envisager de créer et de contrôler un domaine privé étendu pour les enfants (.kids.eu). Ce domaine devrait toutefois être protégé contre les pédophiles et il serait toujours nécessaire de développer les systèmes de filtrage et de «notification et de retrait» pour les autres sites, étant donné que les enfants ne se limiteraient certainement pas à ce domaine (ils peuvent souhaiter consulter des sites de musées par exemple) et qu'il faut également respecter les goûts et la sensibilité des adultes.

4.3. *Lignes directes*

4.3.1. Le Comité espère que des lignes directes seront également créées dans les autres pays. Les actions visant à retrouver et aider les enfants victimes d'abus en ligne sont parrainées par l'UE, mais il convient de redoubler les efforts entrepris en la matière, surtout dans les pays candidats, où la protection de l'enfance est encore faible. L'UE doit élaborer des lignes directrices destinées aux ONG s'occupant d'enfants et aux organismes d'adoption transfrontaliers afin de renforcer la protection.

4.4. *Autoréglementation*

4.4.1. Le Comité se demande si l'autoréglementation suffit. En particulier, elle ne permet pas de protéger les enfants sur le plan du contenu puisque les systèmes de classification n'ont pas été adoptés par une masse critique. Microsoft et AOL viennent cependant de suivre les recommandations du CESE visant à faire pression sur les fournisseurs de contenu pour qu'ils élaborent une classification de leurs produits.

4.4.2. Le Comité estime que la protection sur Internet est une question qui concerne les consommateurs (Internet est un service) et que le fait de la considérer comme telle permettrait d'améliorer la situation. Le livre vert de la Commission sur la protection des consommateurs offre la possibilité d'agir en ce sens: on pourrait l'utiliser pour créer une toile de fond juridique permettant de renforcer la classification/le filtrage volontaire et les systèmes de «notification et retrait» sur Internet et ce, afin de protéger les enfants des contenus préjudiciables qui, comme l'a montré le Comité, les touchent dans de fortes proportions ([2]). L'obligation juridique générale d'assurer une protection des enfants en ligne qui incombe aux prestataires de services Internet impliquerait également la diffusion de messages de sécurité et l'application de systèmes destinés à réduire les risques d'utilisation du système par des pédophiles et la pédopornographie en ligne.

En somme, le Comité recommande un arsenal législatif assorti de codes de soutien, en d'autres termes, la corégulation plutôt que l'autoréglementation.

([1]) Voir le site de l'European Research into Consumer Affairs (ERICA), www.net-consumers.org/erica/policy/topsites.htm

([2]) Voir avis du CES sur «Un programme pour la protection de l'enfance sur Internet», CES 1473/2001, annexe II, p. 15. EKATO, l'association grecque de défense des consommateurs, a révélé des cas préoccupants d'enfants impliqués dans des jeux d'argent en ligne et a découvert que 36 % d'entre eux déclaraient tromper leurs parents afin d'utiliser leur carte de crédit en ligne.

4.4.3. L'avis du CESE sur la cybercriminalité [1] appelle également à une fermeté beaucoup plus grande à l'égard du contenu raciste sur Internet. Neuf sites sur dix fonctionnent par le biais de prestataires de services Internet américains parce que les gestionnaires de ces sites savent que les responsables européens ne peuvent contraindre les fournisseurs américains à révéler leur identité [2].

4.4.4. La directive 2000/31/CE sur le commerce électronique contraint les prestataires de services Internet à prendre les mesures nécessaires afin d'enlever ou de bloquer l'accès aux informations illégales dont ils ont connaissance. En d'autres termes, une société qui héberge des sites web sur ses ordinateurs n'est pas responsable de la diffusion d'informations illégales si elle en ignore l'existence. Cependant, si un prestataire de services Internet ou un hébergeur de site prend conscience du caractère illégal de certaines informations, il doit immédiatement les supprimer ou en interdire l'accès. La directive européenne sur le commerce électronique aurait dû entrer en vigueur le 17 janvier 2002 [3], mais jusqu'à présent, seuls cinq États membres l'ont adoptée.

4.4.4.1. Le Comité espère réellement que la justice américaine respecte ces dispositions. En France, deux affaires ont été portées devant les tribunaux en application de l'article R645-1 du code pénal français, qui interdit la propagande raciste et l'exhibition d'objets racistes destinés à la vente. Ces tribunaux ont exigé que les prestataires de services Internet bloquent l'accès aux sites racistes. Toutefois, une juridiction américaine de San José, a décidé, le 7 novembre 2001, que le prestataire de services Internet ne devait pas se conformer à l'arrêt de la justice française. Il faut conclure rapidement un accord international pour que le droit appliqué soit celui de l'utilisateur.

4.4.5. Les fournisseurs de contenu devraient systématiquement enregistrer les adresses réelles, de façon à faciliter l'accès des services de police aux contenus en ligne potentiellement suspects. S'il vaut encourager la liberté d'expression, cela ne doit pas servir d'excuse au crime.

4.5. *Systèmes de filtrage et de classification*

4.5.1. Aucun logiciel de filtrage ne peut en l'état actuel des choses remplacer la surveillance des parents lorsque les enfants naviguent sur Internet. Il est difficile de protéger ces derniers contre les sites violents. Cependant, une récente étude de Test Achats, cofinancée par le plan d'action Internet de l'UE, a montré que les filtres de qualité constituent probablement le meilleur moyen de bloquer, à tout le moins, la plupart des sites «adultes» et le Comité considère leur développement comme une priorité majeure [4].

4.5.2. Il existe différents systèmes de filtrage.

4.5.2.1. Listes négatives: Une liste de sites à éviter (diffusant par exemple des messages brutaux, violents ou racistes) est établie et si un enfant aboutit sur un de ces sites, son accès se bloque. Certains programmes fonctionnent également à partir de listes de mots interdits. Dès qu'une adresse ou qu'un site comporte l'un de ces mots, l'accès est bloqué. L'inconvénient des listes négatives, c'est qu'il faut les actualiser très souvent.

4.5.2.2. Filtrage en temps réel: Le filtre contrôle les mots et/ou les images pendant leur chargement à l'écran et interrompt l'affichage des textes ou images non souhaités. Le problème, c'est qu'une page peut s'afficher partiellement avant que le filtre ne repère l'image ou le mot choquant. Par ailleurs, ce système peut ralentir l'accès à Internet.

4.5.2.3. Étiquetage/classification des sites: Les propriétaires de sites étiquettent leurs pages web en fonction de leur contenu (violence, nudité, jeu, site «adulte», etc.) et ce, sur une base volontaire. Les étiquettes et catégories ont été créées par l'ICRA. Le filtre lit ces étiquettes et décide d'autoriser ou de refuser l'accès, en fonction des critères définis par les parents. L'inconvénient de ce système, c'est qu'il est basé sur une démarche de classification volontaire par les propriétaires de sites web et jusqu'à présent, ils sont peu nombreux à l'entreprendre.

4.5.2.4. Domaines privés: L'accès est limité aux sites adaptés aux jeunes enfants qui sont mentionnés sur les listes établies. Ce système garantit la meilleure protection des jeunes enfants.

4.5.3. De nombreux produits de filtrage proviennent des États-Unis, ce qui signifie que les critères appliqués risquent d'être fort influencés par les valeurs américaines, telles que la

(1) Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions – Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité» — JO C 311 du 7.11.2001, p. 12.

(2) Simon Wiesenthal Centre. Voir http://www.wiesenthal.com

(3) Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur («directive sur le commerce électronique»), JO L 178 du 17.7.2000.

(4) Pour les résultats de cette étude, voir www.net-consumers.org/erica/policy/tafilter.htm

sévérité en matière de nudité, mais le laxisme en ce qui concerne les armes ou la violence. Une série de produits de filtrage fonctionnent essentiellement en anglais. Les différents produits peuvent présenter de fortes différences de prix et les plus onéreux ne sont pas nécessairement les meilleurs.

4.5.4. Récemment, des associations de consommateurs en Belgique, Espagne, Italie et au Portugal ont testé 18 progiciels de filtrage actuellement sur le marché, le produit le moins cher ayant été téléchargé gratuitement. Dans l'ensemble, les sites pornographiques ont été relativement bien filtrés. De plus, les programmes n'ont généralement pas éliminé de sites inoffensifs, notamment ceux dont le nom aurait pu prêter à confusion. En revanche, les sites prônant la violence, la haine, le racisme ou faisant l'apologie des armes, de la drogue ou des sectes sont passés assez facilement entre les mailles du filet. Un autre problème réside dans le fait que les filtres testés n'ont généralement pas résisté aux tentatives de désactivation des génies en herbe de l'informatique. Par ailleurs, la plupart des programmes n'étaient pas très conviviaux.

4.5.5. Par conséquent, les efforts fournis dans le cadre du nouveau plan devraient essentiellement consister à présenter les produits disponibles aux consommateurs (des conseils en matière de filtrage devraient par exemple être fournis lors de l'achat d'un ordinateur), à faciliter l'utilisation des systèmes (dans une série de langues) et à renforcer leur efficacité face aux contenus violents. Le Comité réitère également sa demande pour que tous les fournisseurs de contenu élaborent une classification de leurs sites, par exemple en collaboration avec l'ICRA (Internet Content Rating Association). Comme le précise son avis sur la cybercriminalité, le Comité estime que la définition du contenu illicite devrait être étendue afin d'inclure les messages prônant la haine et le racisme, ainsi que les sites dangereux donnant des informations sur la fabrication de bombes et le suicide.

4.5.6. Le Comité estime que le système ICRA, qui repose sur une démarche volontaire d'étiquetage et de classification par les sites eux-mêmes, ne rassemblera une masse critique que si les gouvernements et les entreprises le soutiennent avec beaucoup plus de force. Ce soutien est vital.

4.6. *Sensibilisation*

4.6.1. Le Comité encourage activement les efforts du PAI dans ce domaine, notamment par l'adoption d'un avis sur un programme pour la protection de l'enfance sur Internet et l'organisation d'une audition des entreprises et d'autres parties intéressées sur cette question. Nous proposons d'accueillir une des sessions du nouveau «Forum pour un Internet plus sûr». En outre, le Comité exploitera son réseau de comités consultatifs mixtes créés avec la plupart des pays candidats pour les informer de cette initiative. La surveillance ne suffira pas, à elle seule, à résoudre les problèmes posés par Internet.

4.6.2. Le Comité a souvent constaté que les statistiques européennes comparatives globales ne fournissent pas le support nécessaire dans le cadre des plans d'action et de la législation. Ce domaine ne fait pas exception à la règle. Il convient de mettre à profit les nouveaux projets de sensibilisation pour contribuer à produire des statistiques sur les risques encourus par les enfants sur Internet. Ainsi, l'UE devrait disposer de données comparatives sur le nombre d'actes de nature criminelle en rapport avec Internet commis à l'encontre d'enfants. Les chiffres provenant des lignes directes ne concernent que la pédopornographie en ligne.

4.6.3. Les entreprises devraient participer activement, notamment en diffusant des messages de sécurité à l'entrée des aires de discussion, en fournissant des informations sur des systèmes de filtrage efficaces, en permettant leur téléchargement [1], en promouvant la classification des sites et en fournissant des systèmes de «notification et retrait», notamment pour les enfants. Il conviendrait de suivre l'exemple du code de conduite irlandais, qui prévoit que «les clients ne peuvent recourir aux services Internet pour créer, héberger ou diffuser des informations illégales, diffamatoires, injurieuses, choquantes, grossières ou obscènes» [2].

4.6.4. La Commission peut maximiser l'impact des messages de sensibilisation en les intégrant dans les programmes existants, tels que *e*Europe et *e*Learning, ainsi qu'en jouant un rôle de décentralisation. Les formations informatiques destinées aux parents et aux enfants devraient aborder la question de la sécurité. Les écoles ont un rôle essentiel à jouer.

---

[1] Exemples de consignes de sécurité à imprimer et à coller sur l'ordinateur:
«Si vous fixez rendez-vous à une personne dont vous avez fait la connaissance sur le réseau, veillez à ce que ce soit dans un lieu public et à ce que vos parents vous accompagnent.»
«N'oubliez pas que sur Internet, vos correspondants ne sont pas toujours ce qu'ils prétendent être car personne ne les voit.»
«N'envoyez donc rien de personnel, tel que l'adresse de votre domicile, le nom de votre école, une photo ou un mot de passe. Votre correspondant pourrait être mal intentionné!»
«Si vous tombez sur un message choquant ou si quelqu'un vous ennuie sur Internet, vous n'êtes pas responsable. Parlez-en à vos parents.»
Source: www.net-consumers.org

[2] Code de bonne pratique et d'éthique des prestataires de services Internet irlandais, point 5.1.1, page 11, disponible sur www.iab.ie/Publications/Reports/d33.PDF.

4.7. *Coopération internationale*

4.7.1. Le Comité soutient le programme de coopération internationale proposé. Il reconnaît toutefois que les États-Unis se sentent contraints, dans une certaine mesure, par le premier amendement relatif à la liberté d'expression, tandis que l'UE cherche à concilier cette liberté avec les besoins en matière de sécurité et la dignité humaine. En fait, l'UE est un marché suffisamment grand pour agir de son propre chef et en l'occurrence, ses citoyens attendent qu'elle les protège.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un Programme pluriannuel pour des actions dans le domaine de l'énergie, dénommé "Énergie intelligente pour l'Europe" — Programme (2003-2006)»

(COM(2002) 162 final/2 — 2002/0082 (COD))

(2003/C 61/07)

Le 6 mai 2002, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 2 septembre 2002 (rapporteur: M. Morgan).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 127 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.

1. **Introduction**

1.1. La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concerne un programme pluriannuel pour des actions dans le domaine de l'énergie, le programme «Énergie intelligente pour l'Europe», pour la période 2003-2006. Doté d'un budget de 215 millions EUR, le programme met en œuvre la stratégie esquissée dans le livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique, stratégie qui repose sur l'économie d'énergie et les sources d'énergie renouvelables.

1.2. Cette proposition ne traite pas de l'ensemble de la politique énergétique de l'UE mais plus spécifiquement des actions dans les domaines de l'autosuffisance énergétique et des énergies renouvelables. Elle ne traite que du traité CE et non du traité Euratom et exclut toute considération relative à la recherche et au développement, domaine qui sera couvert par le VIe programme cadre. Par «énergie intelligente», on entend l'amélioration de l'utilisation de l'énergie (efficacité énergétique) et la promotion de l'utilisation de sources d'énergie renouvelables.

1.3. Le programme vise également à compléter et à aider à mettre en œuvre les diverses mesures législatives adoptées par la Communauté dans le domaine de l'efficacité énergétique, des sources d'énergie renouvelables et des transports. Parmi ces mesures, figurent notamment la directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, la proposition de directive visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants dans les transports ([1]), la proposition de directive sur la performance énergétique des bâtiments ([2]) et la proposition de directive relative à la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie ([3]).

1.4. Le programme est conçu comme le principal instrument communautaire de soutien non technologique dans le domaine de l'énergie. C'est un nouveau programme, mais il est également le garant de la continuité des actions entreprises

([1]) COM(2001) 547 final.
([2]) COM(2001) 226 final.
([3]) COM(2002) 415 final.

dans le cadre des programmes *Altener*, SAVE et *Synergy*. Il a pour but de renforcer les volets «sources d'énergie renouvelable» et «efficacité énergétique» de ces programmes, introduit un troisième volet sur l'énergie dans les transports et un quatrième sur la collaboration internationale avec les pays en développement, en promouvant les sources d'énergie renouvelables et l'efficacité énergétique. Il a également pour but de renforcer les mesures visant à diffuser et à encourager les bonnes pratiques

1.5. Le programme est structuré en quatre domaines spécifiques: l'amélioration de l'efficacité énergétique et de la gestion de la demande (SAVE), la promotion des énergies nouvelles et renouvelables (*Altener*), les aspects énergétiques des transports (*Steer*) et la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique dans les pays en développement (*Coopener*). Le financement porte notamment sur la mise en œuvre de stratégies, l'élaboration des normes, la création de structures, de produits financiers et d'instruments de marché, la promotion de systèmes et d'équipements visant à faciliter la transition entre la démonstration et la commercialisation, le développement de structures d'information et d'éducation, la valorisation des résultats et enfin le contrôle et l'évaluation de l'impact des actions et des projets.

1.6. La Commission envisage également de déléguer certaines tâches relatives à la gestion des programmes à une agence exécutive, tâches dont le document dresse une liste. Toutefois, aucune proposition officielle n'a encore été formulée à ce jour. Cette question fera l'objet d'une proposition de décision séparée dès que le règlement du Conseil portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches de gestion des programmes communautaires aura été adopté.

2. **Observations générales**

2.1. Le Comité économique et social se félicite de la proposition de programme «Énergie intelligente pour l'Europe», qui va dans le sens des recommandations qu'il a formulées quant à la nécessité de promouvoir l'efficacité énergétique, les sources d'énergie renouvelables et le transfert de technologies et de savoir-faire économes en énergie aux pays en voie de développement (réf.: avis CES sur le Livre vert intitulé «Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique» [1]. Le programme «Énergie intelligente pour l'Europe» regroupe quatre éléments de politique énergétique qui sont indispensables si l'on veut garantir la sécurité énergétique dans le contexte politique actuel et permettre à la Communauté d'atteindre ses objectifs de durabilité et de remplir ses obligations internationales en matière de changement climatique.

2.2. Il existe un potentiel considérable non réalisé — que la Commission estime à 18% de la consommation totale — d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les bâtiments et dans l'industrie [2]. Le plan d'action de la Commission visant à améliorer l'efficacité énergétique (qui inclut les mesures proposées dans le programme «Énergie intelligente») doit permettre d'atteindre les deux tiers de ce potentiel d'ici 2010. Pour y parvenir, il sera nécessaire de réduire l'intensité énergétique de 1 % par an (contre 0,6 % en moyenne au cours des dix dernières années). L'on arriverait ainsi à une réduction des émissions de CO_2 correspondant à environ 40 % de l'engagement souscrit par l'UE à Kyoto.

2.3. Les sources d'énergie renouvelables représentent à l'heure actuelle 6 % des approvisionnements en énergie et 14 % de la production d'électricité de l'UE. Le Comité s'est déjà prononcé sur l'importance du rôle des sources d'énergie renouvelables dans la lutte contre le changement climatique; elles contribuent en effet à diversifier les sources d'énergie nécessaires notamment à la sécurité énergétique, en réduisant la dépendance vis-à-vis des importations d'énergie (voir l'avis sur les sources d'énergie renouvelables, 2000). La communication de la Commission intitulée «Énergie pour l'avenir: sources d'énergie renouvelables — Livre blanc pour une stratégie et un plan d'action de la Communauté» [3] fixe comme objectif, à titre indicatif, de porter à 12 % la part des sources d'énergie renouvelables dans la fourniture d'énergie (22 % de la production d'électricité) d'ici à 2010.

2.4. La politique des transports doit être une priorité pour l'action dans la mesure où les transports absorbent 30 % de la consommation finale d'énergie (réf. Plan d'action pour améliorer l'efficacité énergétique dans la Communauté européenne) L'UE vise, à long terme, une réduction de 50 % des émissions de CO_2 par kilomètre-passager et par kilomètre de fret. À court terme, le but est de parvenir à une économie d'énergie de 5 à 10 % afin de diminuer les émissions de CO_2. L'UE a conclu un accord volontaire avec les fabricants automobiles visant à réduire d'un tiers les émissions moyennes de CO_2 des voitures neuves d'ici 2005/2010 (par rapport aux niveaux de 1995).

2.5. Dans son avis sur le Livre vert sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique, le Comité soulignait la nécessité d'une action de l'UE en faveur des efforts consentis par les pays en développement pour parvenir au développement durable. Les pays en développement consomment actuellement beaucoup moins d'énergie par habitant que les pays du monde développé, ce qui est dû en bonne partie à leur niveau de vie plus faible. Il est exact que le niveau de vie et la consommation

(1) COM(2000) 769 final.

(2) COM(2002) 162 final, p. 21.
(3) COM(97) 599 final.

d'énergie devraient augmenter dans les pays en développement, mais le défi consistera à trouver le moyen de parvenir à des normes plus élevées sans augmenter les émissions de manière substantielle. Les pays en développement seront tentés d'utiliser des sources d'énergie peu coûteuses à court terme plutôt que d'adopter des structures efficaces, renouvelables et durables à terme. Cependant, il serait rentable de prévoir ces mesures au stade du développement plutôt qu'après. C'est à juste titre que la Communauté juge prioritaire, s'agissant des engagements internationaux, de promouvoir les bonnes pratiques qu'elle a élaborées dans le domaine des sources d'énergie renouvelables et de l'efficacité énergétique et de les transférer aux pays en développement, et de renforcer la coopération sur l'utilisation des mécanismes flexibles du protocole de Kyoto.

2.6. L'évaluation des programmes précédents (*Altener*, SAVE 1991-1997 et les deux premières années du premier programme-cadre sur l'énergie 1998-2002) a montré la valeur de ces programmes et leur contribution à la réduction des émissions de CO_2, tout en indiquant les domaines susceptibles d'amélioration. Parmi ces derniers, l'on citera notamment la nécessité d'une meilleure coordination et d'une plus grande cohérence entre les différents programmes ainsi que la nécessité d'améliorer les méthodes de sélection, d'évaluation et de gestion des programmes et la diffusion des résultats. L'évaluation préconisait l'existence, à l'avenir, d'un programme unique plutôt que de programmes distincts pour l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, etc.

3. **Les principaux problèmes**

3.1. Le Comité, afin d'évaluer la proposition à l'examen, doit déterminer si elle est de nature à répondre aux défis du changement climatique et aux besoins du développement durable, de la compétitivité économique et de la sécurité énergétique ? Permettra-t-elle de réaliser le potentiel d'efficacité énergétique et de sources d'énergie renouvelables afin de contribuer à relever ces défis tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE dans les domaines de l'industrie, des bâtiments et des transports ?

3.2. L'objectif de la Commission en matière d'efficacité énergétique (une réduction de 1 % par an jusqu'en 2010) constitue un défi d'importance. Certes, il pourrait s'avérer difficile de maintenir — et encore plus difficile de dépasser — l'amélioration annuelle de 0,6 % qui a été réalisée au cours des dix dernières années; en effet, ce résultat est dû pour une bonne part au passage d'industries à forte consommation d'énergie à des activités de services. La part de l'industrie représente aujourd'hui moins d'un tiers du total de la consommation d'énergie (transports exceptés) et ce chiffre continuera à décroître au fur et à mesure que l'économie se restructurera, que les services prendront de l'importance et que l'efficacité énergétique de l'industrie s'améliorera. Les deux principaux secteurs dans lesquels l'utilisation d'énergie augmente sont désormais les ménages et le secteur des services/secteur public, alors qu'elle diminue dans le secteur industriel. Ces secteurs augmentent particulièrement leur utilisation d'électricité pour les appareils, les équipement, l'air conditionné est également un facteur de croissance.

3.3. La cible de la Commission en matière d'énergie renouvelable est ambitieuse; en effet, si rien ne change, les sources d'énergie renouvelables pourraient ne représenter que 8 % de la fourniture d'énergie d'ici 2030 [1]. Si l'on ne tient pas compte des effets externes, beaucoup de sources d'énergie renouvelables sont loin d'être concurrentielles par rapport aux sources d'énergie traditionnelles; dès lors, si on les abandonne à la loi du marché, il sera difficile d'accroître leur part dans la consommation à un niveau correspondant à l'objectif fixé par la Commission.

3.4. L'on prévoit que les émissions de CO_2 dues aux transports augmenteront d'environ 40 % entre 1990 et 2010. En l'absence de nouvelles mesures spécifiques en faveur de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables, il sera extrêmement difficile d'inverser cette tendance, surtout si l'on continue d'ignorer les effets externes.

3.5. Comme on l'a vu, la demande en énergie devra augmenter de manière substantielle, à l'avenir, dans les pays en développement; l'on risque de manquer l'occasion d'intégrer l'efficacité énergétique et les sources d'énergie renouvelables si des mesures ne sont pas prises rapidement.

3.6. Dans la perspective de ces défis futurs, se pose également la question de savoir si la législation communautaire est suffisante. Il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre la réglementation et le marché; dans le même temps, une législation efficace est nécessaire dans de nombreux domaines. En dépit de la mise en place de toute une série de mesures et de l'existence de projets de directives, certains de ces textes ne sont pas juridiquement contraignants (comme par exemple les normes et l'étiquetage pour les appareils électriques et électroniques et les équipements de bureau). D'autres fixent des objectifs indicatifs (par exemple en ce qui concerne les sources d'énergie renouvelables) mais la réalisation de ces objectifs dans certains États membres reste problématique.

3.7. De l'avis du Comité, un engagement plus prononcé en faveur de l'énergie intelligente est également nécessaire au niveau national. Comme le relève la Commission (p. 21), la majorité des mesures communautaires concernant l'efficacité énergétique n'est pas contraignante pour les États membres. Ce programme est dès lors un moyen utile qui permettra de

[1] COM(2001) 769 final.

garantir un plus grand engagement au niveau des États membres, mais son rôle ne doit pas être surestimé. Il y a lieu dès lors d'encourager les États membres à accroître leurs engagements en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique et de l'utilisation de sources d'énergie renouvelables par le biais de mécanismes législatifs et de mécanismes de soutien appropriés. En réalité, il conviendrait peut-être d'élaborer une partie de la législation au niveau national plutôt qu'au niveau communautaire, afin de tenir compte des circonstances propres à chaque pays. Le test clef pour ce programme sera dès lors de voir dans quelle mesure il sera possible d'exploiter et de partager la connaissance et les capacités existantes dans les États membres.

3.8. Au niveau des États membres, il existe également des opportunités économiques de promouvoir l'efficacité énergétique et la réduction du CO_2. Les instruments utilisés à cet effet sont des politiques fiscales favorables et des mesures de soutien des sources d'énergie renouvelables.

3.9. De l'avis du Comité, le programme «Énergie intelligente pour l'Europe» peut offrir une précieuse contribution à la réalisation des objectifs de sécurité énergétique, de développement durable et de lutte contre le changement climatique. Toutefois, il reste à remplir un certain nombre de conditions préalables pour que le programme puisse modifier de manière significative le niveau requis. Tout d'abord, dans certaines situations, et compte tenu de la diversité des circonstances propres à chaque pays, il peut être nécessaire dans certains cas de susciter des changements par la voie législative et économique. En deuxième lieu, les progrès dans les domaines des transports, de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables dépendent du succès de la recherche et du développement et de l'efficacité de la mise en œuvre du VIème programme-cadre. Dans ce contexte, le Comité attire particulièrement l'attention sur son avis intitulé «Les besoins en recherche pour la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement énergétique» (CES 578/2002). Enfin, la nouvelle agence aura un rôle critique: elle aura la tâche de mener à bien des changements sans précédent.

4. **Les programmes et le budget**

4.1. Le Comité est favorable à la proposition de regrouper les différents aspects de l'énergie intelligente — efficacité énergétique, énergies renouvelables, transports, dimension internationale — en un programme unique. Comme l'a montré l'évaluation des programmes jusqu'à présent, une telle mesure renforcerait l'efficacité et la cohésion des efforts et aiderait à éviter conflits et chevauchements. Un programme unique ne se limite pas à rendre l'administration plus efficace; il permet aussi de mieux gérer les possibilités d'activités relevant en même temps de plusieurs programmes — des programmes et des projets portant par exemple sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables ou encore sur les bâtiments et les transports.

4.2. Les programmes SAVE et *Altener* existent depuis un certain temps, alors que *Steer* et *Coopener* sont essentiellement nouveaux. C'est pourquoi il aurait été utile que la Commission fournisse plus d'informations sur les objectifs de ces programmes, d'autant plus que leur budget indicatif est relativement limité et qu'ils devront dès lors être soigneusement ciblés pour avoir un impact quelconque.

4.3. Le Comité se félicite de la proposition visant à définir des actions clefs, qui devrait aider à recentrer le programme et à lui donner un plus grand impact. L'on évitera ainsi le danger d'un saupoudrage trop fin des ressources et d'une lourdeur excessive dans la diffusion des résultats. L'évaluation des programmes précédents a permis de constater l'existence d'un trop grand nombre de petits programmes à impact réduit.

4.4. Le Comité soutient la Commission lorsqu'elle insiste sur le fait qu'il faut «induire un changement réel du comportement des consommateurs». C'est l'objectif que doivent poursuivre les programmes d'action clés dans tous les États membres. De même, le Comité partage le point de vue de la Commission sur l'importance de l'éducation et de la formation. Il souligne également la nécessité de sensibiliser les jeunes en intégrant la question de l'énergie dans les programmes scolaires, ainsi que dans les concours et programmes d'encouragement.

4.5. Le document (tableau p. 19) évoque la possibilité d'actions clefs combinées couvrant plusieurs domaines spécifiques. Le Comité préconise de mettre en œuvre des actions clefs et des projets combinant deux ou plusieurs domaines d'action parmi les quatre existants. À titre d'exemple, il est possible d'améliorer les liens entre les actions destinées à utiliser les sources d'énergie renouvelables et à améliorer l'efficacité énergétique dans les bâtiments afin d'élaborer une approche coordonnée vis-à-vis des bâtiments à faible taux d'émission ou à émission zéro.

4.6. Il existe trois autres domaines dans lesquels le Comité aimerait voir des actions clefs: tout d'abord celui du rôle des fournisseurs d'énergie — il estime en particulier nécessaire de les encourager à offrir à leurs clients des services énergétiques globaux alliant les sources d'énergie renouvelables et l'efficacité énergétique; deuxièmement, en ce qui concerne la nécessité de veiller à ce que les architectes et les promoteurs exploitent bien les possibilités permettant de maximiser l'efficacité énergétique dans les nouveaux bâtiments; enfin, le développement, le cas échéant, du rôle de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans l'évaluation des émissions de carbone et les systèmes d'échange de droits d'émissions.

4.7. Le Comité se félicite de l'augmentation de budget pour le programme «Énergie intelligente» par rapport aux programmes précédents. Bien évidemment, compte tenu de l'ampleur de la tâche, l'on est en droit de se demander si cette augmentation de budget sera suffisante. Toutefois, sur la base des conclusions de l'évaluation des programmes précédents quant à la nécessité d'apporter des améliorations dans la gestion des programmes, il ne serait pas raisonnable d'augmenter trop rapidement le budget de manière trop substantielle; en effet, les pressions en faveur d'une dépense des ressources pourraient donner lieu à des dysfonctionnements. Le Comité espère que les contrôles financiers adéquats seront appliqués. Il estime que le niveau de budget proposé par la Commission représente un compromis raisonnable. Le Comité formule cette conclusion en tenant compte de l'engagement de la Commission d'allouer des fonds supplémentaires lors de l'élargissement et suppose que l'Agence sera effectivement en mesure de drainer les compétences et les ressources des États membres.

4.8. Selon la Commission, le programme a pour but de lier les initiatives de soutien (SAVE, etc.) et les mesures législatives. L'intention est louable, mais la manière d'y parvenir n'est pas précisée. Une solution pourrait consister à envisager, lors de la détermination des actions clefs, comment lier ces actions à des mesures législatives spécifiques telles que, par exemple, la proposition de directive sur l'efficacité énergétique des bâtiments.

5. **Agence exécutive**

5.1. Il est difficile pour le Comité de se prononcer avec certitude sur la création d'une Agence exécutive sans avoir examiné au préalable la proposition de décision concernant ladite Agence.

5.2. Le Comité croit comprendre que l'Agence exécutive dont il est question dans la proposition à l'examen aura les caractéristiques suivantes. Tout d'abord, son travail et en particulier les programmes d'action sélectionnés seront déterminés par un comité dirigé par la Commission et associant les États membres. En deuxième lieu, un nombre restreint de fonctionnaires de la Commission seront affectés à l'Agence afin de gérer les programmes d'action. Troisièmement, le personnel nécessaire à la réalisation des programmes sera recruté sur une base contractuelle. Les préoccupations soulevées par cette proposition sont les suivantes: le savoir-faire ainsi créé sera perdu si le personnel est temporaire; le travail de l'agence sera extrêmement spécialisé et ignorera l'ampleur et la portée des activités des États membres.

5.3. À l'heure actuelle, au niveau de l'UE, aucun organisme ne joue ce rôle crucial de promotion et de dissémination au niveau qui serait nécessaire. L'évaluation du programme précédent a montré que ces tâches requièrent davantage d'efforts de la part de la Commission. Ce n'est pas un rôle facile pour un État membre car il suppose l'existence de bons réseaux dans l'ensemble des États membres. Un tel rôle ajouterait une valeur considérable à l'action individuelle des États membres. Il pourrait revêtir une importance capitale après l'élargissement, dans la mesure où les nouveaux États membres auront besoin de ces informations.

5.4. Le programme «Énergie intelligente» ne doit pas se limiter à la réalisation de projets de démonstration. Lorsque les projets et programmes ont des résultats positifs, leur mise en œuvre sur une large échelle s'impose. En particulier, ce programme doit devenir l'interface-clé entre le 6e programme-cadre et le marché.

Les agences et centres de l'énergie concernés au niveau national et régional ont également un rôle important à jouer dans la réalisation, la diffusion et la promotion du programme «Énergie intelligente». En particulier, ces agences pourraient servir de trait d'union entre la Commission et l'Agence, d'une part, et les organisations locales, d'autre part, ce qui permettrait d'encadrer de manière plus rentable et plus adéquate les petits projets qui ne pourraient que difficilement être encadrés directement par la Commission.

5.5. Le Comité reconnaît que l'Agence exécutive présente trois avantages: elle ne relève pas du budget, elle facilite un «démarrage rapide» et permet de recruter les spécialistes nécessaires. Il ne s'agit toutefois que de palliatifs à court terme qui ne permettront pas de résoudre les problèmes à long terme. Le Comité estime que la Commission doit aller plus loin que ne le fait la proposition à l'examen et choisir l'une des deux options suivantes: soit créer une agence traditionnelle dans le plein sens du terme, capable de drainer des qualifications, des compétences et des ressources des États membres; soit confier cette mission au personnel de la Commission en dotant ce dernier des ressources nécessaires et en lui assignant des objectifs. En effet, ce secteur revêt une importance stratégique et doit bénéficier du soutien total de la Commission.

6. **Conclusion**

Il reste un certain nombre de problèmes non résolus en ce qui concerne la proposition de création d'une agence — de l'avis du Comité, il faudra davantage qu'un bras exécutif pour un nombre limité de programmes d'action si l'on veut mener à bien la totalité du projet «Énergie intelligente». En outre, la proposition «Énergie intelligente» elle-même ne suffira pas à mettre en oeuvre tous les changements nécessaires en vue de réaliser les objectifs d'énergie durable et stratégiques de l'UE, à moins que d'autres conditions préalables ne soient remplies: engagement des États membres, soutien législatif, instruments

économiques, succès en matière de recherche et développement. La question d'une initiative stratégique globale de l'UE en matière d'énergie doit encore être traitée. Le Comité juge néanmoins important le programme proposé par la Commission. Ce programme doit être mis en place d'ici la fin de l'année 2002; la décision doit être prise sur-le-champ.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux»

(COM(2002) 153 final — 2002/0073 (COD))

(2003/C 61/08)

Le 10 avril 2002, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux articles 37 et 152 (4) (b) du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 août 2002 (rapporteur: M. Scully).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 129 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. **Contexte**

1.1. Les antimicrobiens ont été utilisés pendant plus de quarante ans comme facteurs de croissance, notamment dans l'élevage des porcs et des poules pondeuses. L'utilisation de facteurs de croissance entraîne une augmentation de 4 à 5 % du poids des animaux qui les consomment. Les quantités d'antibiotiques utilisées à cet effet sont bien plus importantes que celles qui sont utilisées dans les traitements médicaux : au Danemark, en 1994, 24 kg de glycopeptide vancomycine ont été utilisés pour des thérapies humaines, alors que 24 000 kg de glycopeptide avoparcine ont été utilisés dans l'alimentation animale.

1.1.1. L'utilisation d'antibiotiques, plus ou moins purs, comme additifs dans l'alimentation animale a de plus en plus été réglementée, d'abord au niveau national puis au niveau communautaire, avec l'adoption de la directive 70/524/CEE [1] du Conseil et de la directive 96/51/CE [2] du Conseil.

1.2. En 1999, le Comité scientifique directeur (CSD) a exprimé sa profonde inquiétude au sujet des menaces croissantes que constitue pour la santé la résistance antimicrobienne et a recommandé de réduire immédiatement l'utilisation inappropriée d'antimicrobiens. La principale stratégie visant à réduire l'utilisation d'antimicrobiens devrait être appliquée de manière égale dans le domaine de la médecine humaine, de la médecine vétérinaire, de la production animale et de la protection des plantes.

1.3. L'émergence d'une résistance antimicrobienne est un problème multifactoriel qui requiert par conséquent une

---

([1]) JO L 270 du 14.12.1970, pp. 1 à 17.
([2]) JO L 235 du 17.9.1996, pp. 39 à 58.

solution polymorphe et qui, pour cette raison, a fait l'objet de discussions dans différentes instances nationales et internationales comme l'Organisation mondiale de la santé ([1]), l'Office international des épizooties (OIE), la conférence de Copenhague ([2]), le Comité des consommateurs de l'UE ([3]), etc. Le Comité économique et social a élaboré un avis d'initiative auquel la résolution du Conseil «Santé» de l'UE ([4]) de juin 1999, qui a suivi la plupart de ses recommandations, a réservé un accueil favorable.

1.4. Depuis les années 70, la Commission européenne a interdit l'utilisation de plus de 20 antibiotiques qui étaient utilisés dans l'élevage. De plus, par son règlement CE 2821/98 ([5]) du 17 décembre 1998, entré en vigueur le 1er juillet 1999, le Conseil des ministres a accepté la proposition de la Commission européenne d'interdire l'utilisation de quatre antibiotiques qui étaient administrés aux animaux comme facteurs de croissance (bacitracine-zinc, virginiamycine, phosphate de tylosine et spiramycine).

1.5. En juin 2001, la Commission européenne a publié une communication sur une stratégie communautaire de lutte contre la résistance antimicrobienne ([6]). La stratégie détaille des actions prioritaires dans quatre domaines clés : la surveillance, la prévention, la recherche et le développement de produits, et la coopération internationale. Elle inclut également une recommandation sur l'utilisation prudente d'antibiotiques en médecine humaine, recommandation qui a été adoptée par le Conseil «Santé» de l'UE le 15 novembre 2001.

1.6. La Commission a maintenant proposé de retirer d'ici janvier 2006 les quatre antibiotiques encore présents sur le marché (le monensin-sodium et le salinomycine-sodium, l'avilamycine et le flavophospholipol), et qui peuvent actuellement être utilisés comme facteurs de croissance dans l'alimentation animale. La proposition ([7]) représente une refonte essentielle et une simplification des règles existantes en matière d'évaluation de la sécurité et d'autorisation de commercialisation des additifs dans l'alimentation animale. La proposition concerne les additifs dont l'utilisation est prévue dans l'alimentation animale et dans les eaux de boisson des animaux.

1.7. Dans la proposition de règlement sur les additifs utilisés dans la nutrition animale, la Commission propose les améliorations suivantes du statu quo :

— Nouvelles autorisations pour les additifs de l'alimentation animale à ne délivrer que pour une période de 10 ans;

— Réévaluation, pendant les 7 années qui suivent, des additifs alimentaires autorisés au titre de la législation existante;

— Obligation des entreprises de démontrer l'efficacité du produit et l'absence de risque pour la santé humaine, pour la santé animale et pour l'environnement;

— Évaluations réalisées par l'Autorité européenne de sécurité des aliments;

— Limites maximales de résidus pour certains additifs alimentaires, à contrôler par le biais d'un système de limites maximales de résidus;

— Une procédure d'autorisation qui soit claire et transparente;

— Des mesures plus strictes dans le cas de coccidiostatiques s'ils sont d'origine antibiotique; un nouveau dossier pour la réévaluation doit être présenté par le demandeur dans les quatre ans qui suivent.

2. **Observations générales**

2.1. La discussion qui concerne la question de savoir si l'élevage animal peut se passer des facteurs de croissance se poursuit. La Suède a montré que les modifications de procédure peuvent réduire l'utilisation d'antibiotiques comme additifs dans l'alimentation animale; depuis 1986, il est interdit d'administrer des antibactériens comme facteurs de croissance ([8]). Forte de l'expérience suédoise, l'agriculture devrait définir les conditions d'élevage des animaux sans utiliser de facteurs de croissance antibactériens et sans sacrifier la productivité.

2.2. Le Comité se félicite du Livre blanc sur la sécurité alimentaire ([9]), qui vise à améliorer la sécurité alimentaire en Europe (de la ferme à la table), en reconnaissant l'importance

([1]) Principes mondiaux de l'OMS pour l'endiguement de la résistance antimicrobienne, compte rendu d'une consultation de l'OMS avec la participation de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies et l'Office international des épizooties à Genève (Suisse), du 5 au 9 juin 2000.

([2]) Les recommandations de Copenhague. Rapport de la conférence de l'Union européenne sur: «*La menace microbienne*», organisée à Copenhague (Danemark), les 9 et 10 septembre 1998. http://www.sum.dk/publika/micro98/ws_2.htm.

([3]) Avis du Comité des consommateurs adopté le 1er mars 1999 sur: «La résistance aux antibiotiques: une menace pour la santé publique»http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/committee/cc08_en.html

([4]) La résistance aux antibiotiques: une menace pour la santé publique, CES 1118/98, JO C 407 du 28.12.1998 et Résolution du Conseil, JO C 195 du 13.7.1999, pages 4 à 8.

([5]) Règlement du Conseil (CE) 2821/98, J L 351 du 29.12.1998, pp. 4 à 8.

([6]) COM(2001) 333 final.

([7]) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux (COM(2002) 153 final).

([8]) Weirup M. 1998. Preventive methods replace antibiotic growth promoters: ten years experience from Sweden (Les méthodes préventives remplacent les facteurs de croissance antibiotiques: 10 ans d'expérience suédoise). APUA Newsletter 16(2): 1-4.

([9]) COM(1999) 719 final.

de l'alimentation consommée par les animaux pour la sécurité alimentaire et de toute menace éventuelle liée à la consommation de denrées alimentaires d'origine animale.

2.2.1. À cet égard, le Comité se félicite que la Commission ait choisi à cette occasion l'instrument juridique du règlement (plutôt que celui de la directive), parce que celui-ci présente des avantages évidents en matière de mise en œuvre.

2.3. Le CESE soutient la proposition de la Commission qui vise à réformer la procédure d'autorisation pour les additifs alimentaires et à supprimer les quatre antibiotiques encore sur le marché, et qui sont utilisés comme facteurs de croissance. Alors que pour certains États membres, le retard intervenu dans la suppression des antibiotiques encore utilisés pour accélérer la croissance n'est pas acceptable, pour d'autres pays, cette suppression peut constituer une préoccupation majeure, étant donné que des alternatives comparables et efficaces ne sont pas encore disponibles ou n'ont pas encore été développées. Le Comité estime que la Commission européenne propose un compromis acceptable. Cependant, aucun retard supplémentaire ne serait accepté, en aucun cas.

2.4. Le Comité se félicite de la clause de sauvegarde contenue dans la législation en ce qui concerne le renouvellement de l'autorisation.

2.5. La procédure actuelle pour l'autorisation de nouveaux additifs de nouveaux usages d'additifs s'applique à la demande de l'entreprise demandeuse ou, si celle-ci est établie dans un pays tiers, à la demande d'un État membre choisi qui agit en tant que rapporteur. Cette évaluation sera maintenant transférée à l'Autorité européenne de sécurité des aliments. Le CESE est en faveur d'une procédure centralisée et encourage vraiment le lien entre l'alimentation animale, la sécurité alimentaire et la santé humaine, tel que l'exprime l'avis du CESE sur le Livre blanc sur la sécurité alimentaire [1]. La proposition de la Commission centralise correctement la procédure d'autorisation.

2.6. En plus des mesures proposées, le Comité suggère d'introduire des symboles/logos pour clarifier l'objectif de l'utilisation de telles substances, que ce soit sous forme d'additifs alimentaires ou sous forme de médicaments.

2.7. L'utilisation et les licences octroyées aux additifs intégrés dans l'alimentation animale ou utilisés dans le domaine de la médecine vétérinaire varient considérablement à l'échelle mondiale. Dans les pays en développement, à qui l'on doit environ 25 % de la production mondiale de viande, les politiques régissant l'utilisation vétérinaire d'antibiotiques sont peu développées ou encore inexistantes. En Asie du Sud-Est, l'utilisation d'antimicrobiens dans les élevages de crevettes est à peine réglementé. Les problèmes causés par l'utilisation inappropriée d'antibiotiques dépassent le pays d'origine. Les produits à base de viande sont commercialisés à l'échelle mondiale et les populations bactériennes se développent indépendamment des frontières géographiques.

2.7.1. Pour cette raison, le CESE est préoccupé par le fait que la proposition n'identifie pas suffisamment les obligations des demandeurs des pays tiers ni surtout les multinationales d'origine européenne, mais qui agissent en dehors de l'Europe. Le CESE suggère d'intégrer des dispositions plus précises dans cette proposition, afin de couvrir ces domaines ambigus.

2.8. Le CESE est d'accord avec le fait que l'action communautaire liée à la santé humaine, à la santé animale et à l'environnement devrait être basée sur le «principe de précaution». Le Comité suppose que la procédure d'autorisation suit déjà strictement ce principe et, par conséquent, toute action future devrait être basée sur la preuve naissante qui démontre qu'il existe des risques pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement. Le Comité préférerait que l'application du principe de précaution soit prise en compte de manière plus détaillée dans ce projet de législation, afin d'éviter l'utilisation inappropriée.

2.9. Les objectifs généraux de ce projet de règlement stipulent que l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) aura la compétence et la responsabilité de fournir un cadre unique pour l'évaluation des dossiers de tous les additifs pour l'alimentation animale, ce qui garantira la clarté, l'efficacité et la transparence de la procédure. L'adoption d'un rapport d'évaluation et une procédure de consultation publique ont été mentionnés. Il est également reconnu que, dans certains cas, l'évaluation scientifique du risque à elle seule ne peut pas fournir toutes les informations sur lesquelles se fonderait une décision relative à la gestion du risque, et que d'autres facteurs ici pertinents devraient être légitimement pris en compte, comme les facteurs éthiques, la faisabilité des contrôles et les avantages que présentent les produits d'origine animale pour les animaux ou pour les consommateurs. Pour cette raison, il est suggéré que l'autorisation d'ajouter un additif soit délivrée par la Commission européenne.

2.9.1. Le CESE est préoccupé par le fait que le texte ne fournit aucune information sur la façon dont ce système devrait fonctionner en pratique. Le processus de consultation, qui pourrait en fait attirer l'attention des participants et des hommes politiques concernés sur d'autres facteurs légitimes, n'a pas été davantage considéré. Pour cette raison, la Commission européenne devrait expliquer davantage la mise en œuvre effective de ce projet de règlement.

[1] Avis du CES 585/2000, JO C 204 du 18.7.2000.

2.10. Les produits de médecine vétérinaire tels que définis dans la directive 2001/82/CE [1] pourraient être considérés comme des produits comprenant des coccidiostatiques. Il s'agit d'additifs alimentaires administrés au poulet, tout au long de sa vie, pour éviter par exemple la coccidiose. La directive définit un médicament vétérinaire de la façon suivante : «toute substance ou composition présentée comme possédant des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies animales».

2.10.1. Le Comité estime que tous les agents utilisés pour le traitement des maladies et/ou la prévention devraient être des médicaments vétérinaires sous licence, conformément aux définitions que donne la directive 2001/82/CE. Le Comité est conscient du fait que plusieurs coccidiostatiques à usage large, mais dont aucun n'est utilisé en médecine humaine, sont entièrement produits grâce à des processus de fermentation et que leur qualité pharmaceutique est insuffisante pour qu'ils puissent être utilisés en médecine humaine (qualité alimentaire animale).

2.10.2. Par conséquent, le Comité reconnaît que le fait de classer les coccidiostatiques parmi les médicaments vétérinaires risque aujourd'hui de poser des problèmes bureaucratiques au sein de l'UE. Le Comité souhaite cependant encourager la Commission européenne à réexaminer la question et à proposer les changements qui s'imposent dans la législation européenne sur les médicaments à usage vétérinaire et/ou dans la Pharmacopée, afin d'intégrer les coccidiostatiques, y compris ceux qui sont basés sur les antibiotiques utilisés dans l'alimentation animale.

2.10.3. Le Comité est également partisan de l'approche qui consiste à traiter les coccidiostatiques dans le cadre de la directive 2001/82/CE, en accord avec la Fédération européenne des vétérinaires (FEV) qui estime que ces produits doivent être maintenus sur le marché, mais il recommande de soumettre leur utilisation à un contrôle vétérinaire, par le biais d'une ordonnance vétérinaire. Cela permettrait de suivre les recommandations d'un grand nombre d'organisations internationales comme l'Office international des épizooties ou l'OMS et offrirait des garanties supplémentaires en faveur d'une utilisation rationnelle et prudente de ces substances, dans l'esprit des principes développés par la FEV dans ses lignes directrices sur l'utilisation prudente d'antibiotiques en médecine vétérinaire, communiquées en 1999.

2.11. Le Comité estime cependant qu'il y aurait lieu de considérer et d'examiner dans cette proposition des substances alternatives qui pourraient remplacer les coccidiostatiques; il conviendrait notamment de mettre l'accent sur la recherche du caractère irréversible de la résistance chez les protozoaires. Le Comité approuve la recommandation que la FEV adresse à la Commission européenne et qui consiste à donner la priorité à des projets de recherche concernant des alternatives aux coccidiostatiques (par l'intermédiaire du 5e et du 6e programme de recherche), car des efforts coordonnés des scientifiques européens pourraient être décisifs pour une solution à long terme à ce problème.

2.12. Les additifs qui sont soit génétiquement modifiés, soit produits à partir d'un OGM, devraient dans un premier temps être conformes aux prescriptions législatives et être évalués conformément au règlement sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, avant d'entamer la procédure d'autorisation telle que définie dans la présente proposition de règlement. Les OGM qui contiennent des gènes exprimant une résistance aux antibiotiques utilisés dans les traitements médicaux ou vétérinaires ne devraient pas être disséminés dans l'environnement. Le CESE a affirmé cette position dans le passé: «le Comité estime, dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la santé, qu'il faudrait renoncer, en ce qui concerne la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, à l'utilisation de tout type de gènes marqueurs présentant des capacités de résistance aux antibiotiques» [2].

2.13. La Commission reconnaît que l'étiquetage détaillé du produit devrait être requis, puisqu'il permet au consommateur final d'effectuer un choix en connaissance de cause. Les règles particulières à l'étiquetage d'additifs destinés à l'alimentation des animaux sont fixées dans le projet de règlement. Le Comité est préoccupé par le fait qu'aucun lien explicite n'est établi avec d'autres réglementations importantes en matière d'étiquetage, comme par exemple l'étiquetage d'additifs composés d'OGM ou produits à partir d'OGM.

2.13.1. De l'avis du CESE, il importe qu'en se fondant sur des informations pertinentes et des indications claires et correctes sur les additifs alimentaires, les exploitants soient en mesure de remplir leur devoir en ce qui concerne l'utilisation appropriée de telles substances afin d'éviter d'induire tout effet nocif sur la santé publique. Cela requiert des mesures adéquates en matière d'étiquetage.

2.14. Pour certaines catégories d'additifs, la proposition prévoit un programme de surveillance consécutive à la mise sur le marché. La question de savoir qui décidera du caractère nécessaire d'une telle surveillance n'est pas claire. Le CESE soutient la pleine transparence pour ce qui est de toute exigence relative à cette surveillance. Les résultats de la surveillance devraient être accessibles au public.

2.14.1. En accord avec la FEDESA (Fédération européenne pour la santé animale), le Comité estime qu'un système de surveillance consécutive à la mise sur le marché, tel que le définit la législation européenne en la matière, devrait être utilisé pour la surveillance, en cours d'utilisation, de tout effet nocif de ces produits après l'autorisation de mise sur le marché.

[1] JO L 311 du 28.11.2001, p. 1.

[2] Voir paragraphe 2.8.1 de l'avis CES 1117/98, JO C 407 du 28.12.1998.

2.15. Une proposition d'établir des limites maximales de résidus (LMR) dans les substances d'origine animale est prévue dans la procédure d'autorisation. Le Comité est fermement convaincu que l'évaluateur du risque, à savoir l'AESA, ne devrait pas décider de l'établissement d'une LMR. Cette décision devrait être prise par le gestionnaire du risque, dans ce cas la Commission européenne, qui réagirait aux conseils de l'évaluateur du risque.

2.16. Des indications montrent que l'utilisation d'antibiotiques à des fins thérapeutiques a augmenté récemment, depuis l'interdiction d'utiliser certains antibiotiques comme facteurs de croissance. Certains de ces antibiotiques comme l'amoxicilline sont également utilisés en médecine humaine. Lors d'une réunion de l'OMS qui s'est tenue en octobre 1997 et à laquelle ont participé des experts de ce domaine, ceux-ci ont estimé qu'il y avait lieu d'attirer l'attention sur les risques liés à la large utilisation de fluoroquinolones dans les médicaments à usage animal, étant donné que ces médicaments constituent un important groupe d'antibiotiques en médecine humaine.

2.16.1. À cet égard, le CESE demande que la surveillance de la consommation antimicrobienne ne soit pas limitée à la médecine humaine mais étendue à la médecine vétérinaire et à l'usage agricole, et qu'elle s'accompagne d'un strict contrôle de l'utilisation thérapeutique des antibiotiques, et ce afin de garantir que la législation existante soit strictement respectée et non pas remise en cause par une utilisation accrue et incontrôlée d'antibiotiques qui ne devraient être utilisés que pour guérir des animaux malades.

2.16.2. Le Comité estime qu'il est important de maintenir un lien étroit avec la surveillance et le contrôle des zoonoses et des agents zoonotiques en ce qui concerne la reconnaissance de la résistance aux antibiotiques.

2.17. Une mise en œuvre correcte de la législation est essentielle. Les États membres devraient fixer des règles sur les sanctions applicables au non-respect des dispositions de ce règlement et garantir leur mise en œuvre complète. Ces sanctions devraient être harmonisées et reprises dans la réglementation communautaire appropriée. Le CESE souhaite mettre l'accent sur l'importance des contrôles effectués par des inspecteurs qualifiés et est fermement convaincu que la stricte application de sanctions en cas de non-respect est la clé d'une mise en œuvre efficace de la législation. Le CESE souhaite qu'un lien étroit soit établi avec la législation proposée par la Commission européenne et qui concerne les contrôles vétérinaires officiels relatifs aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux [1].

2.18. Le Comité exprime son inquiétude en ce qui concerne les coûts croissants de la production animale liés à cette proposition de la Commission européenne eu égard à la nécessité de prévoir, le cas échéant, des mesures de compensation, étant donné que la production animale européenne deviendrait moins compétitive sur le marché mondial.

2.19. Les dispositions sur la viande importée doivent être pleinement conformes à la réglementation européenne pour éviter des distorsions de la concurrence et doivent garantir la protection des consommateurs de l'UE. L'UE devrait déployer de grands efforts pour obtenir l'aval de l'OMC à cet effet. En effet, ce point concerne également le bien-être des animaux et l'utilisation d'hormones de croissance et d'additifs en général.

2.20. Le CESE souhaiterait faire observer qu'outre les coccidiostiatiques, d'autres substances médicales dont l'utilisation est aujourd'hui autorisée en tant qu'additifs à l'alimentation animale devraient être reprises dans la législation européenne relative aux médicaments vétérinaires.

2.21. Le CESE souhaite demander à la Commission européenne d'avancer la date d'élimination progressive fixée à 2006 à l'article 12 de cette proposition, servant ainsi l'intérêt de toutes les parties concernées.

3. **Observations spécifiques**

3.1. La proposition définit différents termes techniques ou expressions utilisés dans le texte.

3.1.1. Le Comité est préoccupé par le fait que la proposition ne parvienne pas à définir les coccidiostatiques.

3.2. Étant donné que l'interdiction qui pèse sur les farines de viandes et d'os est temporaire, le CESE estime que cette proposition devrait indiquer clairement le risque que comporte l'utilisation d'additifs d'origine animale et prévoir des mesures détaillées.

3.3. Le Comité regrette que le document de la Commission ne donne pas davantage d'informations sur la façon de garantir la transparence de la procédure d'autorisation, étant donné que le Comité considère qu'il ne suffit pas simplement de publier l'avis de l'AESA. La procédure d'établissement de l'avis est essentielle en ce qui concerne la transparence du système et, pour cette raison, le public devrait avoir accès, pendant un laps de temps défini pour permettre les commentaires, à un dossier dépourvu de toute information considérée comme confidentielle.

3.4. La fixation de LMR devrait faire partie intégrante de la procédure d'autorisation. La suggestion de l'AESE relative à la non-application des LMR ne devrait pas empêcher la Commission de demander plus de recherches dans ce domaine

[1] COM(2002) 377 final.

dans le but d'établir des LMR. Dans tous les cas, la LMR devrait être fixée avant qu'une autorisation ne soit donnée.

3.5. La procédure d'évaluation des risques sera mise en œuvre par l'AESA. Le Comité estime qu'il est important que cette procédure suive un modus operandi qui soit codifié et accessible au public.

3.6. Le statut des produits existants doit faire l'objet d'une vérification et, pour cette raison, comme l'explique la proposition, la notification et les informations qui l'accompagnent doivent être fournies à l'AESA. Le Comité est préoccupé par le fait qu'aucun détail supplémentaire ne soit donné en ce qui concerne le contenu d'une telle législation et le délai pour l'adopter.

3.6.1. En outre, le Comité est préoccupé par le fait que la proposition ne prévoit pas de délais pour le retrait des produits qui n'ont pas été signalés en temps utile ou dont le dossier a été jugé lacunaire.

3.7. Le projet de législation énonce un certain nombre de dispositions relatives à la réalisation de contrôles concernant l'autorisation des aliments pour animaux. Le Comité est d'avis que ces dispositions sont insuffisantes pour réaliser de tels contrôles de manière efficace.

3.7.1. Pour cette raison, le Comité suggère que soient clairement définies les tâches remplies par les autorités nationales de contrôle.

3.7.2. Le Comité est également en faveur de l'établissement d'une procédure de rapport clair des États membres à la Commission européenne concernant les manquements.

3.8. Ce projet de législation explique quelles sont les tâches des laboratoires communautaires de référence. Le Comité estime qu'il est important de formuler explicitement la nécessité d'établir et de publier des méthodes de tests agréés afin de réaliser les essais nécessaires sur les substances, étant donné qu'il s'agit d'une condition préalable à l'efficacité des contrôles.

3.9. Le Comité regrette que la proposition ne parvienne pas à inclure d'exigences particulières en matière d'étiquetage tenant à la législation particulière relative aux OGM et demande que la proposition soit amendée de manière appropriée.

3.10. Le Comité invite la Commission européenne à rechercher un accord sur les règles acceptées à l'échelle internationale, en ce qui concerne l'application du principe de précaution, sous l'égide du codex alimentarius.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des régions "Vers une stratégie thématique pour la protection des sols"»

(COM(2002) 179 final)

(2003/C 61/09)

Le 12 avril 2001, la Commission, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 29 août 2002 (rapporteur: M. Staffan Nilsson).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 139 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Contenu essentiel de la communication de la Commission

1.1. Le 6e programme d'action pour l'environnement et la stratégie de développement durable publiés par la Commission en 2001 ont mis en avant la nécessité de protéger les sols contre l'érosion et la pollution et souligné que l'érosion et la baisse de la fertilité des sols réduisent la viabilité des terres agricoles. La Commission a décidé à présent d'établir une stratégie thématique pour la protection des sols par le biais de la première communication [1].

1.2. La communication est à la fois descriptive et orientée vers l'action. Elle décrit l'impact sur les sols, tant de facteurs externes que de facteurs dus à l'activité humaine, tels que l'érosion, la perte de matières organiques, les contaminations locale et diffuse des sols, le tassement, la diminution de la biodiversité, la salinisation, les inondations et les glissements de terrain.

1.3. Dans ce contexte, le sol est défini comme la couche supérieure de la croûte terrestre, qui revêt une importance vitale pour toutes les activités humaines et la société en tant que telle. Le sol a également un rôle important dans la protection des eaux et l'échange de gaz avec l'atmosphère.

1.4. La Commission évoque également la relation entre la question de la protection des sols et les autres politiques communautaires par le biais de la directive «nitrates» et la directive-cadre sur l'eau, la directive-cadre sur la qualité de l'air, la politique agricole commune, la politique des transports et la politique de la recherche.

1.5. La Commission dresse un aperçu de la situation dans les pays candidats.

1.6. Dans les conclusions concernant les menaces qui pèsent sur les sols, la communication constate que les processus de dégradation des sols sont entraînés ou aggravés par l'activité humaine. Tous les pays sont touchés, fût-ce à des degrés divers, et pour diverses raisons, la détérioration s'accentue et les effets de ce processus se font sentir à un rythme accéléré dû au changement climatique.

1.7. La Commission circonscrit la communication aux sols tels que définis et exclut l'utilisation proprement dite des sols qui fera l'objet d'une autre communication relative à la dimension territoriale en 2003.

1.8. La communication indique ensuite que la mise en place d'une stratégie communautaire de protection des sols prendra du temps. Les objectifs de protection des sols doivent également être intégrés à plusieurs politiques communautaires mais comportent également une dimension locale et régionale. À partir de 2002, la Commission envisage de proposer une série de mesures en faveur de l'environnement destinées à empêcher les contaminations des sols dues aux déchets miniers, aux boues d'épuration et au compost. La Commission publiera, d'ici juin 2004, un rapport sur les mesures techniques et les initiatives législatives qu'elle aura prises pour promouvoir la protection des sols.

1.9. Un objectif important de la communication de la Commission est la proposition visant à mettre en place un système de surveillance, afin de recueillir des informations et des connaissances dans la perspective des efforts et des propositions ultérieurs. La Commission indique qu'une proposition concrète sera également soumise d'ici juin 2004.

2. Observations générales

2.1. La terre est un élément naturel qui s'est formé au cours d'une longue période. Le sol est utilisé comme base de production de nos aliments. La terre est envahie par les villes

[1] COM(2002) 179 final.

et les zones urbaines. Le sol est utilisé pour construire nos infrastructures modernes, nos systèmes de communications, nos routes, etc. Nous envahissons et utilisons le sol avec des objectifs nombreux et variés. Souvent, on assiste à des conflits d'intérêt lorsque l'utilisation d'un terrain est modifiée. De nombreux États membres ont élaboré des législations permettant à la société de prendre des mesures afin de pouvoir procéder à des expropriations pour des raisons d'intérêt général. La protection du sol concerne donc à la fois la terre et ses caractéristiques, ainsi que son utilisation.

2.2. L'Union européenne a développé des stratégies communes afin de défendre et protéger les eaux et l'air, tandis qu'elle manquait au contraire de stratégies visant à protéger le sol à long terme. Le CESE demandait, dans son avis d'initiative sur «l'utilisation des boues d'épuration en agriculture», une proposition de stratégie communautaire en matière de protection des sols ([1]).

2.3. Dans ce contexte, le CESE apprécie que la Commission présente désormais une communication sur une stratégie thématique, et il souhaite apporter son soutien aux travaux en faisant part des observations suivantes.

2.4. Les cas récents d'intempéries extrêmes et d'inondations qui se sont produits dans plusieurs pays européens démontrent la nécessité d'une stratégie bien réfléchie en matière de protection des sols. Les inondations sont souvent aggravées par le fait que dans des zones qui, antérieurement, étaient déjà naturellement sujettes aux inondations, les sols se sont dégradés parce que leur capacité à emmagasiner l'eau s'est amoindrie ou parce que l'utilisation des sols a changé. Il importe que l'Union européenne prenne fortement en compte cet élément lors de l'élaboration de stratégies de protection et d'utilisation des sols.

3. **Points de vue du CESE sur la communication**

3.1. Le CESE estime que la description que donne la Commission des diverses menaces qui risquent de dégrader la qualité des sols constitue une base suffisamment solide pour les futures propositions davantage orientées vers l'action qui sont énumérées dans la communication.

3.2. La description que la communication donne des diverses menaces ne fait pas apparaître clairement celles qui, de l'avis de la Commission, doivent être résolues au niveau de l'UE et les raisons pour lesquelles une initiative commune serait plus performante que des mesures nationales. Une stratégie de protection future des sols devrait raisonnablement tenir compte de cet aspect, ne serait-ce que pour susciter la compréhension de ceux qui oeuvrent actuellement à la protection des sols au niveau national.

3.3. Il est difficile, voire peu pertinent de définir exactement le type de qualité de sol que nous entendons obtenir. En revanche, le CESE déplore l'absence d'un débat sur les objectifs essentiels que nous pouvons assigner à la protection des sols et sur un niveau d'ambition raisonnable dans la conduite des travaux. La communication conclut à la nécessité de protéger les sols contre diverses menaces, mais les sols déjà dégradés ou naturellement médiocres peuvent-ils être améliorés ? Le CESE pense que la Commission ne devrait pas préciser combien d'hectares sont censés être d'une certaine qualité, mais plutôt indiquer quelles sont les priorités prévues. L'une de ces priorités pourrait être de protéger en premier lieu contre de nouvelles dégradations les sols les plus exposés. Une stratégie européenne doit définir une ambition commune à l'égard des sols européens.

3.4. La Commission estime que l'érosion, la perte de matières organiques et la contamination sont les trois menaces les plus importantes. Étant donné que la communication ne comporte pas d'évaluation des diverses menaces qui soit susceptible de contribuer à définir un ordre de priorité, il est difficile de contester ou d'avaliser ce point de vue. Il serait intéressant d'évaluer, dans les éventuels travaux futurs de la Commission, l'impact des diverses menaces sur l'environnement et la société. Pour ce faire, il conviendrait de préciser le risque de diminution de la valeur socio-économique des fonctions du sol.

3.5. Afin d'évaluer ces différents types de menace, il est également intéressant de prendre en compte une durée dans cette analyse, car elle fait défaut dans le rapport de la Commission. Par durée, on entend le fait de ne pas se contenter de prendre en compte la situation actuelle, mais de voir à quel rythme la terre a été améliorée ou dégradée et quelles sont les conséquences à terme. Il est possible que les connaissances actuelles de l'impact sur les sols soient trop lacunaires pour dresser un inventaire exhaustif, mais une telle initiative devrait être mise en œuvre dans les régions où elle est réalisable. La menace majeure désignée en priorité par la Commission peut bien entendu être la plus importante, mais cela n'empêchera pas certaines régions de privilégier une tout autre menace; par exemple, l'acidification des terrains forestiers pose un problème de fertilité en Europe du Nord, tandis que les feux de forêt peuvent être cause d'érosion en Europe méridionale.

3.6. La Commission propose que la stratégie de protection des sols repose essentiellement sur un système de surveillance et une harmonisation des systèmes nationaux existants. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, la communication ne fait pas ressortir celles des menaces pesant sur les sols qu'il serait avantageux de traiter en commun et, dans ce cas, quel

([1]) CES 1199/2000, JO C 14 du 16.1.2001, pp. 141-150.

devrait être le contenu d'une initiative communautaire. La méconnaissance de l'objet et des raisons de la surveillance des sols accroît le risque d'inefficacité du système. Nous pouvons nous attendre à ce que les besoins des pays candidats en matière de protection des sols soient au moins aussi considérables que ceux de l'UE à 15, voire vraisemblablement plus considérables encore. C'est pourquoi il importe que les systèmes de surveillance et les propositions de mesures concrètes que la Commission prévoit de présenter prennent aussi en compte les pays candidats.

3.7. Le CESE constate qu'une série de travaux connexes à la protection des sols sont déjà menés actuellement, tels que la directive-cadre sur l'eau et la législation future sur les boues d'épuration et le compost. Pour ces travaux, la nécessité peut également se faire sentir de mettre en place un système commun de surveillance et des méthodes harmonisées de collecte de données. Le CESE apporte dès lors son soutien à une proposition visant à mettre en place un tel système. Le CESE pose en principe qu'une proposition future concernant un système commun de surveillance veillera strictement à tirer le meilleur parti des systèmes nationaux existants.

3.8. Pour améliorer la protection des sols, il importe d'intégrer la formation et l'information dans une stratégie concernant les sols afin de susciter une compréhension et une conscience accrues des effets qu'exercent différents types de gestion des sols sur ces derniers. En ce qui concerne la pollution des sols, le CESE a émis un avis ([1]) sur la proposition de la Commission relative à «la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux» ([2]). Dans ce texte, la Commission propose notamment la mise en place d'un cadre juridique communautaire en vertu duquel les dommages infligés aux sols par de la pollution seraient générateurs de responsabilité.

Il faut envisager en outre la possibilité de faire en sorte que les infractions à la législation en vigueur en matière de sols engagent la responsabilité pénale.

3.9. Comme le souligne la Commission, la terre se distingue de l'air et de l'eau proprement dits du fait qu'il existe souvent, de manière plus patente, une personne physique ou juridique qui en est propriétaire. Cela a pour conséquence que les atteintes à la terre sont principalement de deux types.

3.9.1. Le premier consiste en une pression traditionnelle sur l'environnement exercée par différents intervenants qui causent des dommages à travers des émissions et d'autres pollutions, qui ne les touchent pas eux-mêmes directement, mais affectent les propriétaires des sols concernés.

3.9.2. L'autre type correspond aux situations où un propriétaire dégrade (ou améliore) sa propre terre. La terre peut être réservée à une production biologique, en tant que terre arable et terre forestière. Le sol peut également être utilisé comme base pour l'industrie, la construction de routes, etc. et ne subit pas alors la pression négative due à la production, exercée par les utilisateurs.

3.9.3. Si la stratégie en matière de sols débouche peu à peu sur des actions, il est important de prendre en compte les principales différences entre les types de terre et de conditions de propriété.

3.10. La Commission constate que la terre est exposée à une pression considérable du fait des activités humaines, et que sa situation se dégrade. Il serait également important de relever les améliorations dues à une réduction drastique des apports de métaux, à la réduction des dépôts acides et, dans de nombreuses régions, la qualité des sols arables est bonne; tous les sols arables ne sont donc pas en train de se dégrader.

3.11. Les effets de l'agriculture sont bien décrits au chapitre 8.1.2, premier paragraphe, de la communication à l'examen dans lequel la Commission constate que certaines méthodes utilisées en agriculture aboutissent à des dommages pour les sols, tandis que d'autres pourraient promouvoir leur protection. Du point de vue de l'agriculture proprement dite, la protection des sols s'inscrit naturellement dans une culture et constitue un atout plutôt qu'une menace.

3.12. La Commission indique que l'épandage de boues d'épuration ne devrait pas poser de problème, à la condition de prévenir toute pollution et que leur épandage sur une terre arable soit possible. Le CESE conteste vigoureusement ce point de vue. Le problème actuel des boues d'épuration est précisément qu'elles présentent un fort taux de pollution. Le CESE a demandé précédemment une directive révisée dont les seuils seraient renforcés. La Commission prévoit de soumettre cette directive révisée d'ici à 2003. Le CESE regrette ce retard.

4. **Conclusions**

4.1 Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission comme l'amorce d'une stratégie européenne de protection des sols. En ce qui concerne la poursuite des travaux, il tient à souligner ce qui suit :

— il déplore l'absence d'un compte rendu des types de mesures qu'il est opportun de mettre en œuvre au niveau de l'UE et des raisons qui militent en ce sens;

([1]) CES 868/2002, JO C ... (non encore publié).
([2]) COM(2002) 17 final.

— il regrette également l'absence d'un débat stratégique sur des ambitions raisonnables et, partant, sur les objectifs qui peuvent être assignés aux sols européens;

— les propositions futures doivent s'appuyer sur une évaluation des menaces probables dans les diverses régions européennes, y compris dans les pays candidats;

— la future proposition relative à un système de surveillance doit être reliée aux mesures en cours afin d'en améliorer la motivation et d'utiliser clairement les systèmes nationaux de surveillance existants;

— il convient que les futures propositions de mesures concrètes visant à l'amélioration de la protection des sols comportent des éléments relatifs, notamment, à la formation, à l'information et à des régimes de sanctions appropriés;

— le sol se distingue de l'air et de l'eau proprement dits, qui sont des éléments mobiles. Étant donné que le sol appartient à un propriétaire, le droit de propriété doit être pris en compte dans la stratégie;

— une description nuancée de l'ensemble des menaces est en tout cas importante afin que tous les acteurs soutiennent l'initiative.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil portant rectification du règlement (CE) nº 2200/96 en ce qui concerne la date de début de la période transitoire fixée pour la reconnaissance des organisations de producteurs»

(COM(2002) 252 final — 2002/0111 (CNS))

(2003/C 61/10)

Le 15 juillet 2002, le Conseil, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 29 août 2002 (rapporteur: M. de las Heras Cabanas).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 129 voix pour et 3 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. Le projet de règlement du Conseil a pour objet la modification de l'article 13 du règlement (CE) nº 2200/96 [1] relatif aux organisations de producteurs (OP) reconnues au titre du règlement (CEE) nº 1035/72 [2] mais qui, à la date d'entrée en vigueur du règlement (CE) nº 2002/96, ne pouvaient répondre aux exigences dudit règlement pour obtenir leur reconnaissance immédiate et définitive. Aussi l'article 13 du règlement nº (CE) 2200/96 autorise-t-il ces OP à poursuivre leur action pendant deux ans. Cette période transitoire peut être portée à cinq ans à partir de la date d'entrée en vigueur du règlement en question — à savoir le 21 novembre 1996 — à condition que l'OP concernée présente un plan d'action.

1.2. La modification présentée par la Commission vise à rectifier une erreur concernant la date de début des périodes transitoires prévues par le règlement. La Commission propose de fixer cette date au 1er janvier 1997 — soit la date d'application du règlement (CE) nº 2200/96 — afin d'éviter les éventuels effets négatifs sur les droits des OP concernées et de sauvegarder la sécurité juridique des activités de celles-ci.

---

[1] JO L 297 du 21.11.1996.
[2] JO L 118 du 20.5.1972.

2. **Observations générales**

2.1. Le Comité souhaite rappeler les problèmes d'ordre général que rencontrent les organisations de producteurs, qui constituent toujours la pierre angulaire de l'OCM dans le secteur des fruits et légumes, étant donné que la réforme de 1996 n'a pas permis d'atteindre complètement les objectifs visant à organiser et à regrouper l'offre et à améliorer l'efficacité des OP face à un circuit de distribution de plus en plus concentré.

2.2. Par conséquent, il y a lieu d'adopter des mesures prévoyant des incitations à la constitution d'OP, à des formules de collaboration entre les OP, à des fusions d'OP et à leurs associations.

2.3. Pour stimuler l'association et l'efficacité des OP, il faudrait procéder à l'adaptation des critères de reconnaissance et garantir aux producteurs la possibilité de participer au fonctionnement des OP et d'exercer un contrôle démocratique à ce niveau.

2.4. Il conviendrait d'étudier, dans les régions productrices, les entraves existantes et les incitations à mettre en œuvre par le biais de programmes spécifiques afin d'encourager un plus grand nombre d'agriculteurs à s'associer volontairement aux OP et à contribuer à leur donner une plus grande dimension.

3. **Observations particulières**

3.1. Le Comité approuve en principe la proposition de la Commission. Il rappelle toutefois que les deux périodes transitoires sont terminées et déplore le retard pris par la Commission dans la rectification de l'erreur relative à la date de début de la période transitoire pour la reconnaissance des OP reconnues au titre du règlement (CEE) nº 1035/72 mais qui, à la date d'entrée en vigueur du règlement (CE) nº 2002/96, ne pouvaient répondre aux exigences dudit règlement pour obtenir leur reconnaissance immédiate.

3.2. La modification «a posteriori» du règlement a un effet rétroactif et peut engendrer une discrimination entre d'une part les OP qui, à l'époque, ont respecté les dispositions en vigueur et n'ont dès lors pas effectué les opérations de retrait auxquelles elles auraient droit en vertu de la proposition modifiée et d'autre part les OP qui ont effectué ces opérations que la Commission se propose à présent d'autoriser à nouveau.

3.3. La rectification proposée par la Commission ne permettra pas de réduire les effets négatifs sur les OP qui tentent d'obtenir la reconnaissance dans les délais fixés ni de résoudre les éventuels problèmes logistiques dus au manque de continuité entre les plans d'action et les programmes opérationnels.

4. **Conclusions**

4.1. Le Comité approuve l'esprit de la proposition de la Commission, mais s'interroge sur son opportunité dans la mesure où elle engendre une discrimination entre les différentes OP et ne permettra pas de réduire les éventuels effets négatifs sur les OP affectées par le retard pris dans la rectification de l'erreur.

4.2. Le Comité invite la Commission à présenter à court terme des propositions pour l'adaptation de l'OCM afin de résoudre les problèmes que rencontrent les OP, en tenant compte des recommandations exprimées dans le présent avis.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1258/1999 relatif au financement de la politique agricole commune»

(COM(2002) 293 final — 2002/0125 (CNS))

(2003/C 61/11)

Le 19 juillet 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 152 du traité CE, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 29 août 2002 (rapporteur: M. Strasser).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 128 voix pour et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission a pour objet de prolonger la période pendant laquelle il est possible de refuser un financement effectué au titre du Fonds de garantie du FEOGA. Le règlement (CE) nº 1258/1999 (financement de la politique agricole commune) dispose en son article 7, paragraphe 4, que les dépenses qui ont été effectuées plus de vingt-quatre mois avant que la Commission n'ait notifié par écrit à l'État membre concerné le résultat des vérifications ne peuvent faire l'objet d'un refus de financement.

1.2. La Commission propose d'étendre cette période à 36 mois. L'exposé des motifs de la proposition met notamment l'accent sur les points suivants:

— cette limitation doit pouvoir être appliquée de manière à mieux tenir compte des intérêts financiers de l'Union européenne;

— l'allongement de la période de référence doit permettre de «réduire les montants des dépenses non conformes».

1.3. Un groupe de travail sur la réforme de l'apurement des comptes du FEOGA-Garantie mis en place par la Commission en 1993 a préconisé une réglementation autorisant des corrections pour les dépenses effectuées sur une période de 36 mois. Mais le Conseil n'a pas suivi cette recommandation et s'est prononcé en faveur d'une période de 24 mois.

2. Observations

2.1. Le Comité se prononce résolument en faveur d'une solution qui mette la Commission en mesure de récupérer les sommes dépensées de manière non conforme et d'éviter de la sorte un préjudice financier pour le budget communautaire. Il faut tenir compte du fait que l'utilisation irrégulière de financements peut avoir différentes raisons. L'une de ces raisons peut être liée aux insuffisances constatées dès la mise en place d'un régime nouveau ou d'une modification substantielle d'un régime, comme le note la Commission elle-même. Ce problème est encore aggravé par de fréquentes modifications de règlements ou de directives, comme ce fut le cas ces dernières années.

2.2. Le Comité préconise par conséquent de doter la Commission des moyens nécessaires au renforcement des contrôles préventifs afin d'une part d'éliminer en temps utile les insuffisances et d'autre part d'améliorer si nécessaire la gestion administrative des dépenses concernées dans les États membres.

2.3. Le Comité doute cependant que la prolongation de la période de référence pour les corrections de dépenses permette de limiter sensiblement les paiements irréguliers. Il ne faut en effet pas s'attendre à une augmentation du nombre d'irrégularités ainsi détectées. Par ailleurs, l'extension à 36 mois de la période de référence pourrait accroître fortement le risque que des financements soient imputés aux États membres et compliquer la procédure d'administration des preuves.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «L'impact de l'élargissement sur l'UEM»

(2003/C 61/12)

Le 1er mars 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «L'impact de l'élargissement sur l'UEM».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 septembre 2002 (rapporteur: M. Vever).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 19 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 42 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. **Résumé**

1.1. Les deux changements majeurs de l'UE, c'est-à-dire l'UEM et l'élargissement, sont appelés à se compléter tout en se créant mutuellement de nouveaux défis. Une stratégie globale et coopérative, attentive tant aux enjeux économiques que sociaux, est nécessaire pour s'y adapter.

1.2. Le Comité souligne que la préparation efficace des pays candidats à l'UEM implique de bien mener toutes les étapes préparatoires, en s'assurant d'une durabilité dans le respect des critères de Maastricht, qui devra s'appuyer en premier lieu sur ceux de Copenhague, c'est-à-dire sur une économie saine et compétitive, intégrant toutes les exigences de l'acquis communautaire. Ceci nécessite notamment de promouvoir le dialogue avec des organisations de partenaires sociaux et des structures socioprofessionnelles représentatives et efficaces.

1.3. Le Comité constate ainsi que l'élargissement de l'UEM devra être conduit de façon très rigoureuse, en appréciant strictement les mérites de chacun pour y accéder, pour éviter de mettre en difficulté structurelle un nouveau membre et pour ne pas compromettre l'équilibre interne et externe de l'euro.

1.4. Soucieux d'éviter également tout allongement excessif du processus d'accès à l'UEM d'un nouvel État membre, le Comité renouvelle sa recommandation de prévoir l'adhésion au mécanisme de change européen MCE2 dès l'adhésion à l'UE.

1.5. Le Comité souhaite que les modalités d'une adaptation efficace des instances dirigeantes de la BCE à l'élargissement soient déterminées avec la conclusion des négociations d'adhésion, sans devoir la reporter à une échéance ultérieure.

1.6. Le Comité souligne la nécessité de renforcer les moyens autonomes de l'Eurogroupe, face aux perspectives prochaines d'un très fort accroissement des États membres non-euro au Conseil.

1.7. Le Comité note les problèmes accrus de transferts budgétaires dans l'UEM élargie, qui nécessitent de bien encadrer les réformes en cours de plusieurs politiques communautaires (cf. politique agricole, politique régionale) dans une perspective globale et d'envisager pour l'après 2006 un renforcement des ressources propres de l'Union européenne.

1.8. Le Comité demande de veiller aux effets de l'élargissement de l'UEM sur les économies proches et voisines de l'UE.

1.9. Le Comité invite la Convention sur l'avenir de l'Europe à intégrer cette question de l'élargissement de l'UEM (cf. enjeux institutionnels, pratique de la subsidiarité, formes de coopération) dans ses réflexions et dans l'élaboration de ses conclusions.

2. **Observations préliminaires**

2.1. L'UEM et l'élargissement constituent l'un comme l'autre des changements majeurs qui vont profondément marquer l'évolution de l'UE au cours des prochaines années. Bien conduits, ils concourront chacun à renforcer l'UE. Considérés ensemble, ils ne vont pas manquer de s'influencer mutuellement, et bien sûr de compliquer de nombreuses données. Mais ils apparaissent à terme davantage appelés à se compléter qu'à s'opposer. Tout dépendra de la capacité de l'Union européenne et de ses États à s'adapter à ces nouvelles exigences et à dégager les synergies nécessaires.

2.2. Face à un élargissement qui aura tendance à agir comme une force centrifuge, mettant inévitablement à l'épreuve la cohésion de l'Union européenne, le principal attrait de l'UEM sera d'agir comme une force centripète, structurante et sécurisante, travaillant à renforcer cette cohésion sur des bases saines et stables, y compris en direction des États de l'Union non-membres de l'euro mais appelés à le rejoindre.

2.3. L'élargissement offrira lui-même de nouvelles opportunités de développement pour l'UEM, avec la perspective d'un doublement progressif des membres de la zone euro (en direction de la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Slovénie, Chypre, Malte, la Roumanie et la Bulgarie, auxquels il faut ajouter la Turquie dont les négociations d'adhésion restent encore à engager). Pour ces futurs membres, l'euro présentera de nombreux avantages économiques, en contribuant à attirer les investissements, dynamiser les marchés financiers, sécuriser les échanges commerciaux. L'élargissement renforcera aussi la sécurité politique de l'UE dans son ensemble. L'UE élargie deviendra une composante importante de l'économie mondiale, reposant sur les principes de l'État de droit et de la sécurité juridique. La question de savoir si cet élargissement renforcera ou affectera le poids spécifique et l'influence internationale de la monnaie européenne, notamment face au dollar, dépendra de la façon dont il sera conduit et assimilé (de même que des autres évolutions possibles concernant les trois États de l'UE, le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède, qui demeurent actuellement hors de la zone euro).

2.4. L'élargissement va évidemment imposer de nouveaux défis à l'UEM. Dans un premier temps, l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne va profondément modifier les termes de la coexistence entre zone euro et zone non euro, cette dernière devenant quantitativement plus nombreuse. Alors que, dans l'Europe des 15, la zone euro des 12 États membres coexiste avec 3 autres États non euro, dans une Europe à 25 elle coexistera avec 13 États non euro. Dans un second temps, au fur et à mesure que ces nouveaux États membres entreront dans la zone euro, l'UEM se trouvera elle-même dans une situation nouvelle, avec une diversité interne beaucoup plus grande (le PIB des États candidats ne représente que 6 % de celui de la zone euro des 12), rendant également plus complexe la coordination et le contrôle des politiques économiques et budgétaires.

2.5. Le Comité souligne donc la nécessité d'engager une stratégie globale pour se préparer à maîtriser les interactions prévisibles entre l'élargissement et l'UEM. Cette stratégie devra être une stratégie politique, coopérative et contractuelle, mettant à contribution:

— pour les réformes intéressant les institutions et l'organisation des compétences, l'actuelle Convention sur l'avenir de l'Europe — qui associe opportunément tous les pays candidats;

— pour la gestion politique de l'UEM, les États et les institutions de l'UE;

— pour la consolidation des assises économiques et sociales de l'UEM, les milieux économiques, les partenaires sociaux et les autres acteurs de la société civile organisée qui sont appelés à exercer l'intégralité de leurs libertés autonomes tout en les exerçant aussi dans un esprit de responsabilité et avec des approches souvent partenariales et contractuelles.

2.6. Cette stratégie devra s'attacher à deux questions essentielles:

2.6.1. d'une part une préparation efficace des pays candidats à l'UEM, ce qui implique de convenir et de mettre en œuvre avec chacun des États candidats des stratégies bien adaptées d'accession à l'UEM,

2.6.2. d'autre part une adaptation réussie de l'UEM à l'Europe élargie, ce qui implique de réfléchir dès à présent à un programme global intéressant tous ses futurs États membres.

3. **Une préparation efficace des pays candidats à l'UEM**

3.1. *Les perspectives juridiques et politiques*

3.1.1. Le traité d'Amsterdam et les engagements de préadhésion souscrits par les pays candidats ont clairement précisé que ces pays ne pourront se prévaloir d'aucune dérogation politique d'«opt out», contrairement à ceux qui ont été exceptionnellement accordés au Royaume-Uni et au Danemark. Même s'il apparaît évident que les nouveaux États membres ne pourront pas adhérer à l'UEM dès leur adhésion à l'UE, ils devront faire tout leur possible pour rejoindre l'UEM dans les meilleurs délais, en se conformant aux différentes disciplines préparatoires. Le Comité se félicite de ce lien formellement établi par l'UE en accord avec les pays candidats, affirmant leur vocation à rejoindre l'UEM dès qu'ils satisferont à tous ses critères.

3.1.2. On constate ainsi que le processus d'intégration des pays candidats à l'UEM comprendra quatre étapes:

3.1.2.1. Au cours de la période actuelle de préadhésion, les pays candidats doivent déjà s'attacher à la reprise de l'acquis communautaire, y compris dans des domaines clés en vue de l'UEM: ceci implique tout particulièrement la libération des mouvements de capitaux, la renonciation à tout privilège étatique de financement du secteur public, la garantie d'un statut d'indépendance de leur banque centrale.

3.1.2.2. Lors de l'adhésion à l'Union européenne, les nouveaux États membres seront déjà tenus de respecter de nombreuses disciplines économiques communautaires, même sans être déjà à ce stade en mesure de participer à l'UEM. Ils devront ainsi accepter les objectifs de l'UEM, reconnaître que leur politique de change et leur politique économique sont désormais des affaires d'intérêt commun dans le cadre de l'UE, veiller à prévenir les déficits excessifs, accepter le pacte de stabilité et de croissance, et progresser dans le respect des critères de Maastricht. Ils seront soumis, comme tous les États membres, à un contrôle annuel, lors du Sommet européen d'Automne, du respect des grandes orientations de politique économique et des lignes directrices pour l'emploi. Ils seront également soumis, lors du Sommet européen de Printemps, à un contrôle de la mise en œuvre des engagements de réformes structurelles sur le plan économique, social et administratif pris à Lisbonne (cf. politiques intéressant l'éducation, l'innovation, le marché du travail, la protection sociale, le secteur public, etc.).

3.1.2.3. Une autre étape préalable obligatoire sera leur participation au mécanisme de change de l'euro, dans le cadre du MCE2, à l'instar de la situation actuelle du Danemark dans l'UE. Cette participation au MCE2 devra être assurée pendant au moins deux ans, avant de pouvoir ensuite adhérer à UEM.

3.1.2.4. Enfin, l'étape ultime d'adhésion à l'UEM devra faire l'objet pour chaque nouvel État participant d'une décision circonstanciée du Conseil, sur proposition de la Commission, prenant en considération sa capacité économique et notamment sa mise en conformité avec les critères de Maastricht, c'est-à-dire:

— un taux d'inflation ne devant pas dépasser de plus de 1,5 % la moyenne des taux des trois États membres ayant l'inflation la plus faible,

— des taux d'intérêt à long terme ne pouvant varier de plus de 2 % vis-à-vis de la moyenne des taux des trois États ayant les taux d'inflation les plus bas,

— un déficit budgétaire proche ou inférieur à 3 % du PIB,

— une dette publique ne pouvant excéder 60 % du PIB que si elle tend à se rejoindre ce niveau,

— une stabilité du taux de change de la monnaie nationale dans une marge de ± 2,25 % par rapport à l'euro.

Par ailleurs, les Banques centrales nationales doivent avoir un statut assurant leur indépendance par rapport aux États et poursuivre un objectif de stabilité des prix conformément aux objectifs de l'article 2 du traité sur l'Union européenne.

3.2. *Les exigences économiques et sociales*

3.2.1. De même que les conditions politiques et juridiques inscrites dans le traité et dans les déclarations des Sommets européens prévoient une approche séquentielle pour la préparation des pays candidats à l'UEM, les exigences économiques et sociales, liées à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, imposent elles-mêmes un strict respect de cette articulation par paliers successifs. Une bonne préparation de l'UEM au sein des États candidats impose de ne pas «brûler les étapes». À défaut, la croissance et les investissements dans les nouveaux États membres pourraient se trouver entravés par une politique monétaire et fiscale exagérément stricte, tandis que la cohésion même de l'UEM dans l'Europe élargie pourrait être affectée. Il est impératif d'éviter tout risque de se trouver ultérieurement dans une situation d'impasse en découvrant après l'entrée dans l'UEM que tel ou tel nouveau membre ne parvient pas à en assumer toutes les disciplines. D'autres raisons complémentaires plaident aussi pour procéder en bon ordre et sans précipitation. La valeur extérieure de l'euro, facteur clé de sa stabilité, ne devra pas être affectée par l'élargissement de l'UEM. Il n'est pas non plus de l'intérêt des États de la zone euro de créer des tensions internes excessives dues à des différenciations trop brutales et asymétriques. De même, les contraintes budgétaires pesant sur les États membres et sur l'UE ne permettraient pas de répondre à des demandes d'appui accru suite à l'intégration accélérée de nouveaux États de la zone euro.

3.2.2. Il convient d'insister tout particulièrement sur la nécessité pour les États candidats de consolider leur ouverture économique et leur capacité concurrentielle. Une exigence centrale est un bon fonctionnement sans entraves du marché des capitaux (non seulement pour les investissements mobiliers mais également fonciers et immobiliers), le renforcement du secteur bancaire et financier (auquel concourent les participations croissantes d'établissements de l'UE), l'absence de tout financement du secteur public par la Banque centrale nationale, des institutions capables de veiller efficacement à la mise en œuvre des lois et des règlements et à la surveillance du bon fonctionnement des marchés. Ces nécessités peuvent justifier des inspections de l'UE en liaison avec les milieux socioprofessionnels.

3.2.3. Il est donc indispensable d'assurer soigneusement des bases solides et durables au succès de l'introduction de l'euro dans ces pays en assurant, bien avant une conformité aux critères de Maastricht — qui nécessite aussi de bien s'assurer des comparabilités statistiques —, la consolidation du tissu économique et social (cf. productivité, climat social, adaptation du secteur public, développement des PME, etc.). La convergence «nominale» doit s'appuyer sur une convergence «réelle» pour être durable et profitable. On ne saurait ainsi prétendre atteindre durablement les critères de Maastricht en deçà d'un seuil critique de développement et d'ouverture de l'économie. On peut même être amené à constater qu'un pays candidat plus éloigné qu'un autre du respect apparent des critères de Maastricht peut s'avérer en réalité plus avancé dans la consolidation de son ouverture économique et donc dans la préparation réelle de son intégration ultérieure dans l'UEM. Il faut par ailleurs relever que, après l'adhésion, certains nouveaux facteurs pourront compliquer provisoirement pour les nouveaux États membres le respect des critères de Maastricht. Ainsi, il faudra s'attendre à de nouvelles pressions inflationnistes en raison des incidences des nouveaux prix agricoles ou des transferts des fonds structurels. C'est pourquoi les conditions incontournables d'une bonne préparation à l'intégration ultérieure à l'UEM sont, d'une part, une préparation rigoureuse aux conditions exigées pour l'adhésion à l'UE elle-même et, d'autre part, une adaptation réussie aux conséquences économiques et sociales découlant de cette adhésion.

3.2.4. En plus de l'adaptation aux nouvelles données économiques et juridiques, il faut donc accorder une attention particulière à la consolidation de l'encadrement institutionnel et social dans les pays candidats. Ceci concerne en premier lieu la promotion du rôle des partenaires sociaux et un meilleur fonctionnement du marché du travail. Le développement d'organisations représentatives et de la concertation entre les partenaires sociaux et avec le gouvernement doit permettre de contribuer très directement à une coordination efficace des politiques macroéconomiques et des politiques d'adaptation sociale, notamment dans le cadre des processus de Cardiff, de Cologne et de Lisbonne. Les partenaires sociaux des actuels États membres et le Comité économique et social, à travers les comités consultatifs mixtes, ont un rôle à jouer pour appuyer les organisations socioprofessionnelles des États candidats en organisant des échanges et des programmes d'information et de formation.

3.2.5. Le dernier rapport annuel de la Commission de novembre 2001 sur l'état de cette préparation et notamment de la reprise de l'acquis communautaire fait état d'une évaluation déjà encourageante pour dix des douze États candidats en cours de négociations d'adhésion à l'UE, la Roumanie et la Bulgarie ayant toutefois plus d'efforts encore à faire que les autres pour se placer en bonne position pour l'adhésion (et a fortiori pour la perspective de rejoindre ultérieurement l'UEM).

3.2.6. Avec l'adhésion, la question du maintien d'une pression à la préparation de l'élargissement de l'UEM sera clairement posée. Deux observations méritent d'être faites ici:

3.2.6.1. D'un côté, il faut être conscient que le «big bang» d'une entrée simultanée de dix nouveaux États dans l'Union européenne, tout en ouvrant une perspective directe d'élargissement de l'UEM, n'assurera pas forcément son accélération: les 15, la Commission et la Banque centrale pourront être enclins à revenir à une différenciation plus rigoureuse pour l'étape suivante consistant à entrer dans l'UEM. Si on peut escompter que certains nouveaux États membres de l'UE parviennent à enchaîner dans des délais minimaux leur entrée dans l'UEM, d'autres nouveaux adhérents risqueront sans doute de demeurer plus longtemps dans la zone non euro.

3.2.6.2. Mais de même qu'il importe de ne pas brûler les étapes de la marche vers l'UEM, il est également nécessaire de ne pas se cantonner dans une attitude attentiste en laissant les nouveaux États membres s'installer trop durablement dans la catégorie non euro. On risquerait en effet de fractionner à terme l'unité du marché unique tout en incitant peu ou prou à un desserrement des disciplines requises dans ces pays pour rejoindre l'UEM. Un équilibre devra donc être trouvé entre ces différentes exigences.

3.2.7. Un moyen efficace d'y répondre serait d'assurer dès l'adhésion; la participation des nouveaux États membres au mécanisme de change du SME révisé (MCE2). Le Comité a déjà formulé cette recommandation dans son avis d'avril 2001 ([1]) sur les indicateurs économiques pour l'adhésion. Le Comité la renouvelle, dans la mesure où elle permettrait:

3.2.7.1. de placer déjà la politique de change des nouveaux États membres dans un cadre communautaire,

3.2.7.2. de faire ainsi pression pour veiller au maintien d'une préparation active à l'UEM dans ces pays,

3.2.7.3. de réaliser une condition juridique préparatoire indispensable à cette préparation, levant tout risque «d'opt out» de fait de tel ou tel de ces pays vis-à-vis de l'UEM, qui contredirait la renonciation actée à tout «opt out» politique

3.2.7.4. de préserver aussi une marge substantielle de flexibilité des variations de change, puisqu'elle demeure autorisée par le MCE2 dans une fourchette de ± 15 %, évitant ainsi d'imposer toute rigidité prématurée et sauvegardant une souplesse appréciable d'adaptation économique et sociale.

3.2.8. Quand le moment sera venu de décider de l'entrée effective dans l'UEM, après au moins deux ans de participation au mécanisme de change, il conviendra non seulement de vérifier si les critères de Maastricht sont effectivement respectés, mais aussi si ce respect est atteint dans des conditions assurant leur durabilité.

3.2.9. Bien avant leur entrée dans l'UEM, plusieurs de ces pays auront déjà utilisé l'euro comme monnaie véhiculaire en parallèle à leur monnaie nationale, comme certains le faisaient notamment avec le DM, avant que l'euro n'existe en billets et en pièces. Cette liberté d'utiliser l'euro dans les transactions commerciales peut présenter pour ces pays beaucoup d'avantages pratiques, contribuer par ailleurs à l'attractivité internationale de l'euro, et faciliter aussi une familiarisation de leur population avec une monnaie qui est appelée ultérieurement à devenir la leur. Mais elle ne saurait pour autant suffire à activer en soi leur intégration dans l'UEM, qui dépendra de tous les autres critères économiques, financiers, budgétaires, et aussi largement sociétaux, précédemment mentionnés.

3.3. *Les appuis de l'Union*

3.3.1. Les appuis budgétaires de l'Union, convenus au titre de la préparation de l'adhésion puis de l'accompagnement des premières années d'adhésion (Agenda 2000), représentent un montant significatif: l'accord de Berlin de mars 1999 avait déjà prévu pour la période de 2000 à 2006 inclus une vingtaine de milliards d'euros pour les instruments de préadhésion et une cinquantaine de milliards, le cas échéant mobilisables à dater de 2002, pour de nouveaux États membres.

3.3.2. La Commission a présenté le 30 janvier 2002 ([2]) une actualisation de ces données budgétaires prévisionnelles pour tenir compte de deux évolutions intervenues depuis:

— d'une part, la date objectif pour de premières adhésions s'est déplacée vers 2004;

— d'autre part, on envisage à présent pour le premier train d'adhésion non plus cinq à six nouveaux États membres mais dix.

3.3.3. Ces nouvelles orientations de la Commission prévoient ainsi, en prévision de l'adhésion de 10 nouveaux États membres en 2004, d'y affecter 40 milliards EUR d'engagements et 28 milliards EUR de paiements pour la période 2004, 2005 et 2006. Cette projection demeure dans les limites du plafond budgétaire de l'UE et notamment de l'accord pluriannuel de Berlin, tout en se situant dans la partie haute de la fourchette.

([1]) «L'élargissement de l'UE: le défi de la réalisation des critères économiques pour l'adhésion que doivent relever les pays candidats» — JO C 193 du 10.7.2001.

([2]) SEC (2002) 102 final.

3.3.4. Ce budget ne préjuge pas des réformes à venir des politiques agricoles, régionales et budgétaires. Par contre, il intègre un désengagement progressif des aides des fonds structurels à certaines régions anciennement prioritaires de l'UE, une transition de dix ans avant les paiements directs aux agriculteurs des nouveaux États, le paiement par les nouveaux États de leurs contributions au budget communautaire dès la première année d'adhésion (données qui restent à confirmer dans les négociations d'adhésion). Pour le Comité, il est également clair que l'adhésion implique d'accélérer l'adaptation des politiques agricoles, régionales et budgétaires.

3.3.5. Un second rapport [1] présenté le même jour par la Commission rappelle aussi l'enjeu de l'avenir de la politique de cohésion à partir de 2007. Dans une Europe de 25 à 27 États membres, l'écart des disparités régionales de PIB va doubler, passant de 1 à 3 à 1 à 6. Au-delà des transferts à l'Est, la Commission plaide par ailleurs pour une politique d'appui ne se limitant pas aux régions les moins développées de l'UE, même s'il faudra recentrer les objectifs (cf. villes, montagnes, zones frontalières, zones périphériques). Le Comité constate pour sa part que le coût de l'élargissement risque de poser dans des termes nouveaux, au plus tard à dater de 2007, la question des niveaux de contribution des États membres et celle des ressources de l'Union. Les réformes en cours de plusieurs politiques communautaires (cf. politique agricole, politique régionale) devront être encadrées dans une perspective globale, et un renforcement des ressources propres de l'Union devra être clairement envisagé.

3.3.6. Le Conseil Économie-Finances a convenu au premier semestre 2001 d'engager une coopération plus étroite avec les ministres des Finances et les gouverneurs de banques centrales des États candidats, avec une invitation des États candidats par chaque présidence semestrielle du Conseil, et des rapports réguliers du Conseil Économie-Finances sur la situation économique dans ces pays. Le Comité se félicite du développement de cette coopération sur la convergence économique et suggère qu'elle s'approfondisse aussi avec d'autres formations du Conseil directement intéressées par cet objectif, en premier lieu le Conseil Emploi et Affaires sociales (notamment en ce qui concerne la préparation des États candidats à mettre en œuvre les lignes directrices d'emploi).

3.3.7. Le Comité note aussi avec satisfaction l'intensification des relations entre la Banque centrale européenne et celles des États candidats, qui sont d'ores et déjà bien établies et régulières, avec des programmes opérationnels d'appuis (cf. contacts bilatéraux, stages de formation, méthodes d'actualisations de données statistiques, etc.). La plupart des banques centrales des États candidats peuvent être considérées comme indépendantes (même s'il faudra parfois encore du temps pour ancrer totalement une véritable culture d'indépendance et de stabilité). Cette indépendance sera en tout état de cause requise de chaque État candidat lors de son entrée dans l'UE.

3.3.8. Le Comité se félicite enfin de la participation des États candidats au Sommet de Barcelone de mars 2002. Cette initiative des 15 se situe dans la droite ligne des recommandations que le Comité avait lui-même formulées dans son avis d'avril 2001 sur les indicateurs économiques pour l'adhésion, proposant d'associer les États candidats à la mise en œuvre du mandat de Lisbonne de mars 2000. En effet, la préparation des États candidats à l'adhésion et ultérieurement à l'UEM ne peut être qu'optimisée par une implication directe dans les réformes économiques, sociales et administratives requises par le mandat de Lisbonne, pour faire de l'Europe, d'ici 2010, l'économie fondée sur la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive au monde.

4. **Une adaptation réussie de l'UEM à l'Europe élargie**

4.1. *Les changements institutionnels*

4.1.1. Un premier défi sera celui du nombre: les gouverneurs des banques centrales des nouveaux États membres seront appelés à participer dès l'adhésion au Conseil général de la BCE, mais non encore au Conseil des gouverneurs (auquel ils ne participeront que lorsqu'ils seront membres de l'UEM). En particulier, la composition du Directoire de la Banque centrale européenne devra être réformée et resserrée pour préserver son efficacité suite à l'élargissement. Force est de constater que le traité de Nice n'a pas traité la question de la réorganisation de la Banque centrale européenne suite à l'élargissement, notamment la révision du principe «un homme, une voix». Il s'est limité à la renvoyer au Conseil, à travers une clause d'habilitation. Il n'est pas assuré que les gouverneurs des banques centrales nationales parviennent eux-mêmes à trouver une solution, tandis que la réflexion des États paraît aujourd'hui au point mort. Or le temps presse, dans la mesure où il serait préférable de régler la question lors de la conclusion des négociations d'adhésion, plutôt que d'attendre l'échéance quelques années plus tard du premier élargissement de l'UEM. Le Comité souhaite donc que les modalités d'une adaptation efficace des instances dirigeantes de la BCE à l'élargissement soient déterminées avec la conclusion des négociations d'adhésion, sans devoir la reporter à une échéance ultérieure. Il faut notamment être conscient que dans l'UEM élargie, le fonctionnement pratique de la Banque centrale sera de moins en moins à l'unanimité et de plus en plus à la majorité. Il convient de s'en assurer dès à présent tous les moyens institutionnels.

4.1.2. Un second défi sera celui de la diversité, avec notamment les grands écarts de développement qui ne pourront se réduire voire se résorber que très progressivement.

4.1.2.1. Dans une première étape, l'Union européenne devra faire face au défi d'une dualité quantitativement et qualitativement accrue entre États membres de la zone euro et de la zone non-euro, laquelle sera appelée à s'étendre considérablement, alors qu'aujourd'hui elle ne comprend que trois États (Royaume-Uni, Danemark et Suède). On voit ainsi qu'avec l'entrée prochaine envisagée de dix nouveaux États dans l'UE, le nombre d'États de la zone euro serait surclassé par celui d'États non-euro (12 contre 13). Une telle perspective pose directement la question d'une institutionnalisation de l'Eurogroupe, afin de lui donner le statut juridique et les pouvoirs de décision qu'il n'a pas actuellement, et ne plus faire dépendre du Conseil Économie-Finances les décisions qui le concernent directement.

[1] COM(2002) 46 final.

4.1.2.2. Dans une seconde étape, avec l'entrée de nouveaux membres dans l'UEM, c'est la question d'une diversité très accrue entre les États membres de l'UEM qui sera posée. Il faudra, dans une UEM à 25, réexaminer des questions aussi fondamentales que la pratique de la subsidiarité, le rôle des parlements nationaux, la gestion coopérative entre les membres. Il faudra inventer des formes nouvelles de coopération, incluant sans doute une réforme fiscale européenne. Comment ces réformes pourront-elles s'engager, avec quel équilibre démocratique, quels pouvoirs et quels contrepouvoirs, quel compromis entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale? Autant de questions où la Convention sur l'avenir de l'Europe devrait être mise à contribution. Autant d'enjeux où la Banque centrale européenne, le Conseil et la Commission vont être eux-mêmes appelés à témoigner une grande vigilance.

4.2. *Les nouvelles données économiques et sociales*

4.2.1. Certes, il ne faut pas surévaluer la pondération économique supplémentaire que représente l'élargissement de l'UEM, si on considère que le PIB des douze candidats ne représente guère que 6 % de celui des douze de la zone euro. Toutefois dans la mesure où l'UEM va devoir apprendre à se développer avec une plus grande hétérogénéité de situations économiques et sociales, plusieurs questions vont se trouver posées, d'abord dans le cadre de la coexistence entre zone euro et non euro, ensuite dans le cadre de la gestion d'une monnaie unique appliquée à des économies plus diverses. Ces questions seront notamment celles des variables d'ajustement à ces nouvelles situations.

4.2.2. Parmi ces questions, on citera les différentiels de compétitivité et de productivité économique, de même que les différentiels salariaux, et aussi les mouvements migratoires, notamment frontaliers, qui pourront se développer au sein de la zone euro. En une décennie ou plus, des effets d'acculturation vont contribuer à redonner plus d'homogénéité à cette zone euro élargie (cf. modes de gestion des États, coresponsabilités des acteurs économiques et des partenaires sociaux, effets du processus de réformes économiques et sociales convenu à Lisbonne sur la période 2000-2001). Mais il faudra aussi gérer dans l'intervalle cette mise en comparaison et en confrontations de systèmes et d'économies nationales très diversifiées.

4.2.3. Dans ce contexte, se posera avec une acuité particulière la question des transferts budgétaires au sein de l'UEM élargie. À ce jour, l'UE a fait le choix d'une UEM marquée par une faible intervention fédérale, peu de moyens budgétaires mis en commun et une absence d'harmonisation fiscale significative. La diversité plus forte des États composant cette UEM mettra évidemment en lumière des problèmes nouveaux auxquels ce type de configuration pourra avoir du mal à répondre: cf. questions évoquées précédemment de différentiels élevés entre facteurs de production, risques de tensions économiques ou sociales, effets de chocs asymétriques, etc. C'est pourquoi, l'UE devra réexaminer, pour l'après 2006:

— la question des transferts opérés par le budget européen (fonds de cohésion, aides, etc.);

— la question des ressources du budget européen (vers un impôt européen?);

— et aussi d'autres questions connexes, notamment celles qui intéressent les questions fiscales en Europe (disparité et concurrence des régimes mais aussi poids global des prélèvements).

4.3. *Les répercussions internationales*

4.3.1. L'euro a vocation à devenir une devise internationale acquérant un poids mondial. Il faut veiller à ce que l'élargissement de l'UEM se fasse dans des conditions confortant, et non pas remettant en cause, cette attractivité internationale de l'euro, qui est une condition indispensable à son succès.

4.3.2. Il faut aussi veiller aux effets de l'élargissement de l'UEM sur les économies proches et voisines de l'UE, notamment la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et d'autres pays de l'ex-URSS, de même que les pays méditerranéens et les pays ACP.

Bruxelles, le 19 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier»

(COM(2002) 175 final)

(2003/C 61/13)

Le 11 avril 2002, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social sur le «Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier».

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a approuvé son avis le 4 septembre 2002 (rapporteur: M. Pariza Castaños).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 126 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

1. Synthèse de la proposition de la Commission

1.1. Dans le Livre vert sur une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, la Commission présente un ensemble de propositions, de réflexions et de questions relatives aux situations d'irrégularité qui existent et les différentes mesures que l'on peut adopter pour que les personnes en séjour irrégulier rentrent dans leur pays d'origine. Ce livre vert s'inscrit dans le cadre de ce qui a été décidé au Conseil européen de Laeken de décembre 2001, et se base sur le plan d'action relatif à la lutte contre l'immigration clandestine, approuvé par le Conseil le 28 février 2002.

1.2. Le Livre vert pose de nombreuses questions, présente différentes solutions à différents problèmes et constitue un document de réflexion invitant l'ensemble de la société européenne à un large débat, impliquant non seulement les institutions et les organes communautaires mais également les pays candidats, les organisations non gouvernementales, les milieux universitaires et les organisations de la société civile.

1.3. Il envisage le retour comme partie intégrante de la politique communautaire d'immigration et d'asile (Partie I du Livre vert). Il fait la distinction entre deux catégories de situations: la première est celle des résidents en séjour régulier, qui pour diverses raisons (retraite, intérêt à participer à des projets de développement dans leur pays d'origine, réfugiés qui peuvent retourner dans leur pays, etc.) envisagent de rentrer volontairement et ont besoin d'aides au retour; la seconde est celle des résidents en séjour irrégulier (immigrés clandestins, demandeurs d'asile déboutés mais qui sont restés parmi nous, etc.).

1.4. Pour les personnes en situation irrégulière, la Commission propose d'opter de préférence pour le retour volontaire, mais précise qu'il sera néanmoins nécessaire de recourir au retour forcé si le premier n'est pas réalisable.

1.5. En ce qui concerne l'immigration clandestine, la Commission fait valoir qu'il faut garantir le retour pour ne pas compromettre la politique d'admission. Le retour doit selon elle être volontaire dans la mesure du possible, pour des raisons humanitaires et parce que cette solution est moins lourde sur le plan administratif que le retour forcé. Elle évoque également les effets dissuasifs que peut avoir le retour forcé pour les éventuels candidats à l'immigration clandestine.

1.6. En ce qui concerne l'asile, elle présente plusieurs situations justifiant le retour: demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée, personnes qui ont bénéficié d'une protection à un moment donné mais pour lesquelles une protection ne se justifie plus, etc. Il est dit en outre que tout en donnant la priorité au retour volontaire, le retour forcé peut également être nécessaire en dernier recours dans ces cas, mais toujours dans le respect des dispositions des traités internationaux: les expulsions collectives sont interdites et aucun individu ne peut être expulsé lorsqu'il existe un risque sérieux pour sa personne, etc.

1.7. La Commission insiste sur le fait qu'il faut respecter les droits de l'homme dans le cadre de toutes les procédures. Un des points qu'elle soulève est que les résidents en séjour irrégulier doivent avoir des possibilités suffisantes d'introduire un recours devant un tribunal pendant la procédure de retour.

1.8. La coopération entre les États membres en matière de retour est traitée de manière complète (Partie II du Livre vert), en envisageant un ensemble de propositions et de questions concernant les procédures de retour, les conditions, etc.

1.9. Le retour d'une personne qui a été en séjour régulier ne peut se faire que sur la base d'une décision d'expulsion et que si l'une des conditions suivantes est remplie: expiration ou révocation de son permis de séjour, condamnation pour un délit grave passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an ou encore, existence de raisons sérieuses de croire qu'elle a commis des délits graves ou enfin, qu'il existe des indices réels de son intention d'en commettre.

1.10. La Commission rappelle à ce propos que les personnes ayant un permis de séjour de longue durée bénéficient d'une protection spéciale contre l'expulsion, et soulève la question de savoir dans quels autres cas il y a lieu de garantir cette protection. Elle s'interroge également sur les conditions de révocation des permis de séjour.

1.11. Les centres de rétention ou d'internement dans lesquels peuvent être placées les personnes dans l'attente d'une expulsion doivent obéir à des règles de fonctionnement et à des normes déterminées en termes de conditions d'hébergement et d'infrastructures. Concernant ces aspects également, la question de critères communs à toute l'UE est soulevée.

1.12. Les États membres coopéreront pour tout ce qui concerne le transit des personnes qui rentrent dans leur pays d'origine en transitant par un autre État membre, de même qu'ils amélioreront la coopération opérationnelle au niveau technique.

1.13. La Commission envisage la mise en œuvre d'une politique commune en matière de réadmission (Partie III du Livre vert), évoquant les difficultés que pose la conclusion d'accords de réadmission avec les pays d'origine, étant donné que nombre d'entre eux ne sont pas intéressés par ces accords dans les circonstances actuelles. La Commission signale que de tels accords doivent être inscrits dans les futurs accords d'association et de coopération.

2. **Considération préliminaire**

2.1. Le CESE estime qu'une personne «sans papiers» est un être humain avec les mêmes droits fondamentaux et la même dignité que les autres, aussi, dans l'avis relatif à la communication de la Commission pour une Politique commune en matière d'immigration clandestine [1], a-t-il fait valoir qu'un immigré «sans papiers» n'est pas une personne sans droits:

— «L'expression "immigration illégale" s'agissant des personnes qui émigrent doit être précisée. Même s'il n'est pas légal d'entrer dans un État sans les documents et les autorisations requis, les personnes qui le font ne sont pas des délinquants. L'immigrant clandestin n'est pas un délinquant, même s'il est en situation irrégulière.»

— «Le traitement à accorder aux personnes immigrées qui se trouvent dans l'UE en situation irrégulière est un des principaux points sur lesquels le Comité n'est pas d'accord avec le contenu de la communication. En effet, il n'est question dans celle-ci que de la politique de retour, qui tout en étant nécessaire, ne saurait être la seule réponse à apporter aux situations irrégulières.»

— «La Commission doit proposer aux États membres, dans le cadre de la coordination des politiques, d'étudier l'opportunité de l'élaboration de mesures de régularisation, en veillant à éviter le risque de faire de l'immigration clandestine un moyen détourné d'immigration légale. Pour régulariser la situation des personnes concernées, il faut prendre en considération leur degré d'enracinement social et professionnel.»

— «En ce qui concerne la politique de réadmission et de retour, le Comité tient à souligner qu'il convient d'accorder la priorité au retour volontaire et de tenir le plus grand compte des valeurs humanitaires. Les États membres de l'UE ne doivent pas conclure des accords de réadmission avec des pays tiers en situation de grande instabilité politique et dans lesquels les droits de l'Homme ne sont pas respectés. Le Comité examinera attentivement le livre vert sur la politique communautaire de retour.»

— «Dans le cadre de la politique commune de prévention de l'immigration clandestine, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des facteurs qui l'engendrent, et d'éviter de tomber dans des politiques policières et judiciaires qui sont certes nécessaires mais qui ne pourront à elles seules réduire ce phénomène.»

— «Le Comité demande au Conseil une plus grande rapidité et responsabilité dans les travaux relatifs à l'immigration et à l'asile. Le retard actuel dans l'élaboration des directives et des règlements proposés par la Commission rend difficile la gestion des flux migratoires à travers des canaux légaux.»

2.2. Sur la base de ces considérations ainsi que d'autres développées dans différents avis [2], le CESE considère qu'il est faux de croire que le retour forcé peut être l'unique ou la principale réponse de l'UE à la question des immigrés «sans papiers» qui se trouvent aujourd'hui parmi nous. Une politique globale comprenant tant des mesures de retour que des mesures de régularisation s'impose.

2.3. Il n'est non seulement pas juste ni correct pour les intéressés de définir le retour comme étant la seule mesure pour les personnes en situation irrégulière, mais également pas réaliste dès lors que cela peut concerner plusieurs millions de personnes. Les expulsions effectives ne représentent qu'un faible pourcentage des personnes faisant l'objet d'une procédure d'expulsion compte tenu de la difficulté et du coût de la procédure, et du fait que de nombreux pays d'origine n'acceptent pas d'accueillir ces personnes.

[1] JO C 149 du 21.6.2002.

[2] Voir l'avis sur la politique communautaire en matière d'immigration dans le JO C 260 du 17.9.2001, l'avis sur le statut de résident de longue durée dans le JO C 36 de 8.2.2002, l'avis du CES sur la méthode ouverte de coordination en matière d'immigration et d'asile du 29/30.5.2002.

2.4. Si la politique de retour forcé n'est pas assortie de mesures de régularisation, la proportion de la population en situation irrégulière se maintiendra à son niveau actuel, avec tout ce que cela suppose: encouragement de l'économie souterraine, exploitation de main-d'œuvre et exclusion sociale.

2.5. Il faut rappeler que la Commission, le Parlement et le Comité économique et social, ainsi que différents experts, ont fait valoir que l'Union avait besoin de nombreux immigrés pour occuper les emplois tant qualifiés que non qualifiés. L'Union a besoin de l'immigration légale pour le fonctionnement de son système économique et social, mais les États membres ferment leurs portes à cette forme d'immigration, ce qui a pour conséquence une augmentation de l'immigration clandestine. Il ressort de la situation actuelle que la majorité des personnes qui se trouvent parmi nous exercent des activités économiques et professionnelles, qui constituent une contribution positive au développement économique et social de l'Union européenne.

2.6. Les vraies victimes d'une situation injuste sont les personnes «sans papiers», qui se trouvent dans une situation d'insécurité juridique et administrative totale, les obligeant à entrer dans le circuit de l'économie souterraine, et parfois à subir l'exploitation de leur travail et l'exclusion sociale.

2.7. Tant du point de vue des droits de l'homme que de celui des besoins économiques et sociaux, il convient de régulariser, sous certaines conditions, de nombreux immigrés en situation irrégulière qui se trouvent actuellement parmi nous, pour éviter que l'immigration clandestine soit la porte de service de l'immigration légale.

3. **Le Conseil européen de Séville**

3.1. Le Conseil européen, réuni à Séville, a décidé de donner un nouvel élan à la politique commune d'immigration et d'asile et a convenu de délais pour l'approbation de décisions politiques et législatives au cours du second semestre de 2002 et en 2003.

3.2. En ce qui concerne les politiques d'expulsion et de rapatriement, le Conseil s'est engagé à approuver, avant la fin de l'année, les éléments d'un programme de rapatriement sur la base du Livre vert de la Commission.

3.3. Le Conseil a également approuvé l'intégration de la politique d'immigration dans la politique extérieure de l'Union pour le volet «relations avec les pays tiers». Il a également pris de nouveaux engagements pour la mise en œuvre d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile, en particulier en ce qui concerne les calendriers convenus pour l'approbation de la législation relative au regroupement familial, les modifications de la Convention de Dublin, le statut de réfugié et le statut de résident de longue durée.

3.4. Le CESE rappelle au Conseil et à la Commission qu'il a émis des avis d'initiative sur ces propositions législatives, espérant qu'ils seront examinés et que les points de vue qui y sont exprimés seront repris dans la législation communautaire. Le Conseil doit éviter que la législation adoptée en matière d'immigration et d'asile soit minimaliste et s'éloigne de l'approche qui sous-tend les avis du Parlement et du Comité. L'Union a besoin d'une législation appropriée dans ces domaines, qui prenne en considération de manière équilibrée les motifs économiques et professionnels, d'une part, et les motifs humanitaires, les conventions internationales et la Charte des droits sociaux fondamentaux, d'autre part.

3.5. Comme le CESE l'a dit dans d'autres avis, la lutte contre l'immigration clandestine requiert des voies appropriées d'immigration légale. Nous sommes surpris et critiques quant au fait que le Conseil de Séville n'a pas fixé de délai pour l'approbation de la directive sur les conditions d'entrée et de séjour des immigrés pour motifs économiques. Il s'avère indispensable que les canaux d'immigration légale puissent fonctionner si l'on veut prévenir l'immigration clandestine. À cet égard, le message qui se dégage du Conseil de Séville n'est pas celui qu'il convient pour impulser de manière équilibrée la politique commune d'immigration et d'asile.

4. **Observations**

4.1. Le CESE estime positif que la Commission ait fait du livre vert un document de réflexion invitant à un large débat. C'est dans un même esprit d'ouverture et constructif que nous élaborons le présent avis, espérant que d'autres institutions et organisations entreprendront également d'élaborer leurs propres avis.

4.2. *Retour volontaire*

4.2.1. Le CESE est favorable à ce que l'UE et les États membres disposent de politiques d'aide et de coopération au retour volontaire afin que les personnes en situation régulière qui décident de rentrer dans leur pays aient les moyens adéquats pour que leur retour se passe de manière satisfaisante.

4.2.2. Concernant le retour volontaire de résidents en situation irrégulière, le Comité souligne qu'il est important qu'ils puissent être assistés par une organisation telle que l'OIM ([1]) ou le HCR des NU ([2]). Ce seront ces organisations qui confirmeront la sortie du territoire et la nouvelle entrée de la personne concernée dans son pays d'origine et qui assureront le suivi des conditions de la réadmission dans celui-ci. Les ONG d'envergure internationale peuvent également coopérer à ces activités.

([1]) Organisation internationale des migrations.
([2]) Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

4.2.3. Le retour volontaire devra toujours être accompagné de l'octroi de facilités quant à une décision ultérieure d'émigrer. Ceux qui ont accepté le retour volontaire doivent avoir la préférence en cas de nouvelle demande d'immigration dans l'État membre dont ils sont sortis.

4.2.4. L'aide au retour volontaire suppose que l'UE comme les États membres dégagent les ressources appropriées. Il faut prévoir des programmes permanents dotés de fonds suffisants pour la réinsertion des rapatriés dans leur pays d'origine. Le Comité juge positive l'idée de la création d'un programme européen de retour et le fait que celui-ci soit envisagé en termes d'aide à la réinsertion. Il convient d'associer à la gestion de ces programmes les ONG d'envergure internationale, qui ont actuellement une grande expérience de la gestion des programmes de retour et d'intégration sociale.

4.3. *Le retour forcé*

4.3.1. La proposition de la Commission d'accorder la priorité au retour volontaire et de considérer les retours forcés comme l'ultime recours est opportune. Le CESE est d'accord avec la Commission quant au fait qu'il s'agit d'une mesure très dure qui suppose une limitation très significative de la liberté et de la volonté des personnes. Souvent, ces personnes ont vendu tous leurs biens et se sont endettées pour pouvoir émigrer, aussi leur retour peut-il les placer dans une situation désespérée.

4.3.2. La Commission elle-même rappelle que l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE interdit expressément les expulsions collectives et garantit que nul ne peut être transféré, expulsé ou extradé dans un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. Toutefois, le HCR et diverses ONG ont dénoncé certaines mesures d'expulsion collective et d'expulsion d'immigrés clandestins et de demandeurs d'asile vers des pays qui violent de manière répétée les droits de l'homme.

4.3.3. Le CESE est d'accord avec l'affirmation de la Commission [1] selon laquelle une politique européenne de retour doit respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Il rappelle que les articles 3, 5, 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 3, 4, 19, 24 et 47 de la Charte des droits fondamentaux contiennent des dispositions qui sont applicables à une politique en matière de retour des résidents en séjour irrégulier ou clandestins. Il faut rappeler que nombre de ces immigrés se trouvent dans une situation difficile du point de vue humanitaire, raison pour laquelle les règles et les pratiques à suivre doivent être élaborées et appliquées conformément à des critères de droit humanitaire et aux principes moraux de solidarité.

4.3.4. La Commission annonce qu'elle va élaborer une proposition de directive sur des normes minimales et des procédures en matière de retour. Le CESE est favorable à une législation commune si elle est basée sur la Charte des droits fondamentaux et sur la Convention européenne des droits de l'homme. Différentes ONG d'envergure internationale ont dénoncé le fait que certaines législations et pratiques des États membres sont contraires aux droits de l'homme et à la Charte des droits fondamentaux de l'UE [2].

4.3.5. Le retour, par décision d'expulsion, de personnes dont le permis de séjour légal est périmé doit être considéré comme une mesure extrême. Il y a lieu d'examiner préalablement si ces personnes ont manifesté leur intention de demander le renouvellement de leur permis de séjour et dans l'affirmative, il faut toujours accorder la priorité à la régularisation sur l'expulsion.

4.3.6. Lorsque les résidents en situation irrégulière ont bénéficié d'une autorisation de séjour en vertu d'une mesure de protection, il faut également tenir compte de leur degré d'enracinement familial, social ou professionnel et éviter une procédure aussi dure que l'expulsion ou le retour forcé.

4.3.7. Il apparaît raisonnable que puissent être expulsés des ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet d'une condamnation par les tribunaux à une peine privative de liberté d'une durée minimale d'un an, conformément à la directive 2001/40/CE de mai 2001. Cependant, le CESE est d'avis que l'expulsion pour délits supposés non encore jugés n'est pas acceptable. La présomption d'innocence doit toujours prévaloir, comme le prévoit l'article 48 de la Charte des droits fondamentaux.

4.3.8. Les expulsions prévues en cas de délits doivent être assorties de toutes les garanties juridiques normales dans un État de droit. En ce sens, le Comité estime qu'il faut supprimer du livre vert la possibilité d'expulsion pour délits non jugés et partant non prouvés. Nous nous référons concrètement à la possibilité d'expulsion en cas d'«existence de raisons sérieuses de croire que le ressortissant d'un pays tiers a commis des faits punissables graves ou d'indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits». Ce doit toujours être aux tribunaux de décider de l'existence d'un délit et de la mesure d'expulsion y relative.

4.3.9. Comme le dit la Commission, les décisions d'expulsion doivent tenir compte du type de permis de séjour des personnes. Les résidents de longue durée, les membres de la famille d'un citoyen d'un État membre, les réfugiés et les personnes bénéficiant d'une autre forme de protection internationale, ne peuvent être expulsés que s'ils menacent gravement la sécurité et l'ordre publics. Il faut toujours garantir dans le cadre des procédures d'expulsion une tutelle judiciaire effective. Les mineurs et les autres personnes en situation de vulnérabilité doivent toujours bénéficier, de l'avis du CESE, d'une protection maximale.

[1] Livre vert, paragraphe 2.4: «Droits de l'homme et retour».

[2] Amnesty international, la Croix rouge et d'autres ONG ont élaboré différents rapports.

4.3.10. L'harmonisation de la législation communautaire doit éviter le retour forcé dans certains cas spéciaux:

— si le retour suppose une séparation familiale, dans le cas où le conjoint est ressortissant du pays de résidence ou résident en situation régulière ou lorsque cela implique une séparation des enfants ou des ascendants;

— lorsque le retour peut porter préjudice aux mineurs à sa charge;

— lorsque la personne est atteinte d'une grave infirmité physique ou psychique;

— lorsque la sécurité, la vie et la liberté de la personne sont sérieusement menacées, dans son pays d'origine ou dans le pays de transit.

4.3.11. L'introduction d'un recours judiciaire suite à une décision d'expulsion ou de retour forcé doit toujours avoir des effets suspensifs, cela étant la seule manière de garantir les droits des personnes concernées.

5. **Rétention dans l'attente de l'éloignement**

5.1. La rétention dans l'attente de l'éloignement suppose une limitation importante de la liberté des personnes. Les normes minimales qui seront établies dans l'UE devront garantir que les décisions de placement en rétention seront rendues par une autorité judiciaire et pourront faire l'objet d'un recours.

5.2. Il ne faut pas utiliser des centres pénitentiaires pour délinquants aux fins de la rétention de personnes dans l'attente de leur éloignement ou expulsion, car les résidents clandestins ne sont pas des délinquants [1]. Les centres de rétention doivent être des structures spécialement prévues à cette fin et les établissements pénitentiaires ne pourront être utilisés comme lieu de rétention que dans le cas où l'expulsion est motivée par des délits commis.

5.3. Les conditions d'hébergement dans ces centres doivent être réglementées au niveau de l'UE et les personnes qui y sont placées doivent pouvoir exercer la plupart des droits personnels, hormis la liberté de mouvement. La durée maximale de la rétention dans l'attente de l'éloignement ne peut excéder trente jours. Les mineurs non accompagnés par des parents ou des tuteurs seront placés sous la tutelle des autorités et ne pourront pas être placés en centres de rétention.

5.4. Il faudra étudier des solutions de rechange comme alternative aux centres de rétention. La personne faisant l'objet d'une procédure d'expulsion pourrait demeurer à son domicile habituel, avec obligation de se présenter périodiquement aux autorités. La décision de placement en rétention doit être fonction de la situation de la personne concernée; par exemple, elle ne doit pas être placée en rétention en cas d'enracinement familial ou professionnel et lorsque le retour forcé est dû à la péremption de son permis de séjour.

5.5. Le CESE souhaite poser une question à la Commission et au Conseil: Quel sens a un placement en rétention dans l'attente de l'expulsion de personnes qui ne peuvent être expulsées soit en raison de l'absence d'accords appropriés avec leur pays d'origine soit parce qu'elles sont ressortissantes de pays en guerre, de pays où elles sont persécutées ou de pays où les droits de l'homme ne sont pas respectés? Du point de vue des droits de l'homme, des situations d'internement prolongé comme il en existe actuellement dans certains États membres ne sont pas acceptables.

5.6. En plus de normes minimales, il faut établir au niveau de l'UE une liste provisoire de pays où l'on ne peut pas transférer des personnes compte tenu du manque de libertés, des guerres ou des crises humanitaires qui les affectent.

5.7. Les personnes souffrant de graves infirmités physiques ou mentales ne pourront être placées en rétention ni expulsées, dès lors qu'elles ont besoin d'un suivi sanitaire.

6. **Les accords de réadmission**

6.1. La Commission et les différents États membres rencontrent actuellement des difficultés dans la conclusion d'accords de réadmission avec les pays tiers. Il est évident que les accords de réadmission ne présentent un intérêt que pour les Européens. Le CESE considère qu'il serait opportun de compléter ces accords de réadmission par d'autres instruments politiques et économiques intéressants pour les pays tiers également. Les relations de l'Union européenne avec ces derniers doivent toujours être basées sur des critères humanitaires.

6.2. Il faudra inclure dans les accords d'association entre l'UE et les pays tiers des clauses visant à la régulation des flux migratoires par des voies légales et à faire de la politique d'immigration européenne un élément positif pour le développement économique et social de ces pays. C'est dans ce contexte qu'il faut envisager les accords de réadmission.

6.2.1. Le CESE souscrit à la décision du Conseil européen de Séville de préserver les objectifs de la coopération au développement, en évitant que d'éventuelles sanctions à l'encontre de pays tiers ne compromettent les accords de coopération. La mesure la plus indiquée pour réduire la pression migratoire en provenance des pays en voie de développement est de renforcer les politiques de l'Union européenne en faveur du développement de ces derniers.

6.3. Le CESE rappelle qu'il a déjà exprimé son point de vue en la matière dans un autre avis [1]: le respect des droits de l'homme est une condition sine qua non pour la signature d'accords de réadmission.

---

[1] JO C 149 du 21.6.2002.

7. **Le retour et l'aide au développement**

7.1. La politique européenne en matière de retour vis-à-vis des pays tiers doit être positive pour le développement de ceux-ci et ne doit pas supposer des problèmes accrus. Les personnes qui rentrent dans leur pays doivent être intégrées à la société de celui-ci et y jouer un rôle positif dans le développement économique et social. Les aides au retour doivent permettre à ces personnes de s'intégrer sur le marché du travail et encourager les activités économiques.

7.2. Un rapport positif doit être trouvé entre retour et développement tant en ce qui concerne le retour volontaire que le retour forcé, mais la réintégration sera d'autant plus réussie qu'elle sera volontaire.

7.3. Les retours doivent être assortis de «programmes d'accompagnement» dans chaque cas personnel, compte tenu des circonstances économiques, professionnelles, sociales et familiales des personnes ainsi que de la situation économique et sociale du pays dans lequel elles reviennent. Le programme comportera des interventions des ONG qui collaborent au processus.

7.4. La dotation financière des programmes communautaires de retour ne doit pas être déduite des programmes communautaires ni de ceux des États membres actuellement destinés au développement. Il doit s'agir de programmes nouveaux qui augmentent les ressources actuelles.

7.5. Les Organisations internationales reconnues internationalement (OIM, Croix rouge, HCR, etc.) doivent être associées à l'UE et aux États membres dans la gestion de ces programmes.

7.6. La Commission a annoncé qu'elle présentera prochainement une communication sur l'immigration et l'aide au développement. Le CESE estime que cette initiative est nécessaire et espère que la Commission tiendra compte de ses observations.

8. **Observations finales**

8.1. Le Conseil est en train d'accélérer ses travaux en matière de lutte contre l'immigration clandestine, ce qui est nécessaire. Le CESE a fait valoir, en effet, dans différents avis que le Conseil et les États membres sont dans une large mesure responsables du fait que l'on ne dispose pas encore d'une législation commune d'immigration et d'asile, ce qui rend difficile la gestion des flux migratoires par des canaux légaux.

8.2. Toutes les institutions et tous les organes de l'UE doivent faire preuve de fermeté en matière de prévention de conduites politiques extrémistes, en particulier celles à caractère xénophobe, qui sont en train de se développer par endroits. Il faut pour cela agir de manière très responsable et avec beaucoup de pédagogie politique, de manière à ce que les citoyens connaissent la réalité des phénomènes migratoires. Les médias doivent dans leurs informations et les points de vue qu'ils véhiculent se fonder sur des éléments objectifs et agir de manière responsable. Certains hommes politiques sans scrupules exploitent les inquiétudes des citoyens pour promouvoir le racisme et la xénophobie. Le CESE soutient les actions menées par les organisations de la société civile pour lutter contre le racisme et la xénophobie.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles»

(COM(2002) 119 final — 2002/0061 (COD))

(2003/C 61/14)

Le 22 mars 2002, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 septembre 2002 (rapporteur: M. Ehnmark).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 135 voix pour, 0 voix contre et 0 abstention.

1. Résumé de l'avis

1.1. En 2000, le Conseil européen de Lisbonne a fixé un objectif très ambitieux pour le développement de l'Union, avec de nombreuses implications non seulement sur le plan économique mais également social et environnemental. La stratégie de Lisbonne a souligné que pour faire avancer l'Union, l'objectif global devait être de faire de celle-ci la société de la connaissance la plus compétitive et dynamique au monde d'ici 2010. Cet objectif a été confirmé lors de sommets européens ultérieurs.

1.2. L'un des principaux domaines d'action pour atteindre cet objectif est l'enseignement et la formation et, plus généralement, le développement des ressources humaines. Un autre domaine d'action essentiel est le développement du marché du travail et l'amélioration de son fonctionnement. Au croisement de ces deux domaines se trouvent les efforts de promotion de la qualité de l'enseignement et de la formation et de préservation de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles entre les États membres. Ce n'est qu'ainsi que le marché du travail et les systèmes éducatifs pourront contribuer pleinement à la réalisation de l'objectif de Lisbonne.

1.3. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de la nouvelle proposition de la Commission européenne visant à consolider et à simplifier le cadre juridique de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Il s'agit d'une proposition opportune et d'une vaste portée. Elle est centrée sur les professions réglementées mais s'appliquera dans les faits aussi bien à ces dernières qu'aux professions non réglementées et aux professions exigeant des études courtes ou longues, en particulier parce que de nombreuses professions sont réglementées dans certains États membres de l'UE et ne le sont pas dans d'autres. À cet égard, cette proposition pourrait également avoir une incidence positive sur la mobilité pour les professions non réglementées, même si officiellement, elle ne couvre pas cette matière. La proposition de nouvelle directive représente une simplification considérable des structures juridiques actuelles et le CESE soutient cette initiative.

1.4. Tout système de reconnaissance des qualifications professionnelles doit reposer sur le soutien actif et l'implication des associations professionnelles concernées et des partenaires sociaux. Dans une certaine mesure, le système actuel offre des garanties à ce niveau, ce qui n'est pas le cas du nouveau système proposé. Le CESE propose donc d'apporter des modifications à la proposition de directive afin de préserver ce principe.

1.5. La reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles doit reposer sur le postulat de qualifications comparables de qualité élevée. Il est essentiel que les consommateurs et les citoyens en général aient confiance en la qualité des services proposés par les professionnels migrants au même titre que par les professionnels nationaux. Le CESE estime que la proposition de directive ne traite pas suffisamment des problèmes inhérents à la prestation d'un service de qualité pour le consommateur. Cela ne concerne pas uniquement les pouvoirs publics, mais également les associations professionnelles et les partenaires sociaux. Les États membres doivent garantir que la principale préoccupation soit la protection des consommateurs.

1.6. Le nouveau système de reconnaissance des qualifications professionnelles doit être simple, flexible et capable de s'adapter aux évolutions du marché du travail ou des systèmes éducatifs. La directive proposée ne précise pas dans quelle mesure le texte peut être révisé en fonction de l'évolution des politiques de l'enseignement. Le CESE recommande également que la Commission européenne prête attention à la nécessité de cohérence des politiques au croisement des politiques de l'enseignement, du marché du travail et du marché intérieur.

1.7. Le nouveau système permet aux associations professionnelles européennes de proposer des plate-formes européennes communes pour la reconnaissance des qualifications professionnelles. Le CESE estime très positif que cette possibilité soit présente dans la proposition de directive, mais regrette que cette dernière ne précise pas suffisamment les critères de soumission de telles propositions. Le CESE propose de définir ces critères.

1.8. La nouvelle directive proposée comporte un nombre considérable de défis en matière d'information et de communication, aussi bien pour les gouvernements nationaux que pour les associations professionnelles. Le CESE estime absolument nécessaire qu'un service de qualité élevée soit proposé aux consommateurs en ce qui concerne la reconnaissance des prestataires de services.

1.9. Le CESE représente la société civile organisée, c'est-à-dire les partenaires sociaux et également, de ce fait, les professionnels et les consommateurs. Il compte être étroitement impliqué dans le suivi de la directive, dans le cadre de ses travaux sur le marché intérieur et les développements des systèmes éducatifs.

2. **Nécessité d'une mobilité accrue sur le marché du travail: la reconnaissance des diplômes dans le cadre de la stratégie de Lisbonne**

2.1. La mobilité géographique entre États membres de l'UE reste relativement faible. En effet, en 2000, seules 225 000 personnes (soit 0,1 % de la population totale de l'UE) ont transféré leur résidence officielle d'un État membre de l'UE à un autre. En revanche, la typologie de la mobilité a évolué. En effet, lors de la conception du régime communautaire de reconnaissance professionnelle il y a quarante ans, la mobilité géographique concernait principalement les travailleurs non qualifiés. Aujourd'hui, en revanche, le groupe de population le plus mobile sur le marché intérieur du travail est celui des travailleurs qualifiés.

2.2. La mobilité, qu'elle soit géographique ou professionnelle, est considérée comme l'une des mesures clés pour diminuer le chômage et améliorer la compétitivité globale de l'UE. La suppression des obstacles à la mobilité est désormais une question politique essentielle. Du fait des évolutions constantes en matière de mobilité sur le marché du travail, il est désormais important de faciliter la mobilité au sein de l'Union, et non hors de l'Union.

2.3. Dans le contexte de la stratégie de Lisbonne, le manque de mobilité sur le marché du travail est perçu comme un obstacle essentiel à la croissance économique et industrielle. La stratégie souligne également la nécessité de préserver la qualité des services proposés. L'aspect qualitatif est aussi l'une des questions clés du débat actuel sur le développement des systèmes éducatifs.

2.4. Des efforts sont en cours, dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la formation et l'enseignement professionnels, pour atteindre un certain degré de convergence en matière de programmes scolaires et de normes. Même s'il est trop tôt pour parler d'harmonisation, il est évident que l'on a pris conscience de la nécessité, pour les systèmes éducatifs, d'atteindre un certain degré de convergence en termes de planification. Il ne fait aucun doute que la convergence des qualifications de l'enseignement général et professionnel contribuera à une plus forte mobilité des travailleurs.

2.5. Le cadre juridique régissant la reconnaissance des qualifications professionnelles est un outil pour parvenir à un marché intérieur ouvert et flexible. L'organisation d'une même profession diffère souvent considérablement d'un État membre à l'autre. La principale approche doit consister à préserver la règle générale du droit d'installation sur la base des dispositions nationales. Les dispositions concernant l'accès partiel à la profession ou la prestation transfrontalière de services ne doivent permettre qu'une libéralisation limitée ou exceptionnelle. Ce point n'est pas clair dans la directive. Le CESE recommande donc qu'une précision soit apportée.

2.6. Il convient de noter, dans ce contexte, qu'il va devenir plus important encore de pourchasser les «usines à diplômes» et autres pseudo-fournisseurs de titres de qualification et de prendre les mesures qui s'imposent à leur encontre.

3. **Observations générales**

3.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de nouvelle directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. L'objectif de celle-ci est de créer un régime mieux coordonné, plus transparent et plus flexible de reconnaissance mutuelle pour les professions réglementées sur la base du système général existant et des directives sectorielles sur la reconnaissance. Le Comité fait remarquer qu'il s'agit de la première proposition de modernisation totale du régime communautaire de reconnaissance professionnelle depuis sa conception il y a quarante ans.

3.2. Le renforcement global du système de reconnaissance des qualifications pour les professions réglementées devrait le rendre plus facile à gérer, plus clair, plus rapide et plus facile à utiliser pour les intéressés afin de favoriser la libre circulation des personnes qualifiées entre les États membres, ce qui est d'autant plus important que l'élargissement de l'UE approche.

3.3. En créant un ensemble cohérent de principes pour la reconnaissance mutuelle, la Commission a tenté d'éviter d'éventuels domaines de conflit par rapport aux systèmes nationaux. C'est notamment le cas pour les pays dans lesquels il existe des organisations publiques d'associations professionnelles dotées de responsabilités en matière de fonds de pension et d'autres fonds de sécurité sociale. Le CESE recommande que le préambule du projet de directive précise clairement que les dispositions de la directive n'impliquent aucune modification de la structure de base des associations professionnelles des États membres. La directive vise exclusivement la promotion et la simplification de la mobilité, et en aucun cas des modifications structurelles dans les États membres.

3.4. Il convient d'améliorer l'information sur la reconnaissance des diplômes et des qualifications (tant pour les professions réglementées que pour toute initiative sur les professions non réglementées), en se basant sur l'information existante et les réseaux de communication ainsi que sur les travaux menés actuellement pour favoriser la transparence des qualifications. Les citoyens pourront ainsi compter sur un service d'information et de conseil plus complet et adapté à leurs intérêts et droits individuels. Le CESE aurait apprécié que soit présentée une analyse détaillée sur la manière d'instaurer un service d'information de qualité destiné aux citoyens.

3.5. La directive remplacerait 15 directives existantes dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles, c'est-à-dire 12 directives couvrant les sept professions de médecin ([1]), infirmier responsable des soins généraux ([2]), praticien de l'art dentaire ([3]), vétérinaire ([4]), sage-femme ([5]), pharmacien ([6]) et architecte ([7]) adoptées pour l'essentiel sur une période de 20 ans, dans les années 1970 et 1980, auxquelles s'ajoutent les trois directives relatives au système général ([8]), toutes actualisées par la directive SLIM en 1999 et en 2001. Elle couvrirait donc la totalité des professions, de celles nécessitant des études supérieures à celles de l'artisanat et du commerce.

3.6. Le CESE soutient l'approche de la Commission. Il est indispensable de renouveler les efforts de simplification du cadre réglementaire de la reconnaissance des diplômes. Notamment dans la perspective de l'élargissement, il est vital de mettre en place un nouveau régime qui tienne compte du besoin de simplification et de maintien de la qualité élevée des services proposés.

3.7. La proposition définit des obligations spécifiques pour les prestataires de services afin qu'ils fournissent des informations précises à leurs clients et aux points de contact des États membres. Des obligations plus générales concernent les États membres quant à l'échange d'informations. Le CESE aurait apprécié des propositions plus précises en ce qui concerne l'obligation faite aux États membres d'intégrer les systèmes nationaux existants.

4. **Observations particulières**

Le CESE souligne que l'intitulé de la directive devrait préciser clairement qu'elle ne s'adresse qu'aux professions réglementées.

4.1. *Titre I — Dispositions générales*

4.1.1. Champ d'application de la directive proposée

4.1.1.1. Le CESE remarque que le texte ne concerne pas les ressortissants de pays tiers ayant obtenu leur diplôme dans un État membre de l'UE. Il pense que cette catégorie de ressortissants de pays tiers qui disposent d'un permis de séjour doit avoir les mêmes droits à la reconnaissance de leurs qualifications que les citoyens de l'UE ([9]).

4.1.1.2. S'agissant des ressortissants des États membres de l'Union européenne, dans le souci de préserver le haut niveau de qualité des services proposés au consommateur, le CESE recommande que soit donnée à l'État membre d'accueil la possibilité d'exiger du demandeur qui est titulaire d'un titre de formation obtenu dans un pays tiers, et d'une expérience professionnelle de trois ans certifiée par l'État membre qui a reconnu le titre conformément à l'article 2 paragraphe 2, qu'il se soumette à une épreuve d'aptitude.

4.1.2. Effets de la reconnaissance

4.1.2.1. Le CESE se félicite de la clarté et de la précision du texte dans les deux premiers sous-paragraphes.

4.1.2.2. Le CESE émet cependant quelques réserves s'agissant de l'application de l'article 4, paragraphe 3, qui prévoit que lorsque la profession du demandeur constitue une activité autonome d'une profession couvrant un champ d'activité plus large dans l'État membre d'accueil, et que cette différence ne peut être comblée par une mesure de compensation, le demandeur n'a accès qu'à cette seule activité dans l'État membre d'accueil. En effet, dans ce cas particulier le CESE craint le risque de confusion auquel est exposé le consommateur, s'agissant des compétences du professionnel auquel il s'adresse. Le CESE estime qu'il conviendrait d'imposer au professionnel une obligation d'information claire et précise à l'égard du consommateur en ce qui concerne l'étendue exacte de son champ d'activité.

([1]) JO L 165 du 7.7.1993, p. 1, et modifiée en dernier lieu par la directive SLIM.
([2]) JO L 176 du 15.7.1977, p. 1 et p. 8, et modifiée en dernier lieu par la directive SLIM.
([3]) JO L 233 du 24.8.1978, p. 1 et p. 10, et modifiée en dernier lieu par la directive SLIM.
([4]) JO L 362 du 23.12.1978, p. 1 et p. 7, et modifiée en dernier lieu par la directive SLIM.
([5]) JO L 33 du 11.2.1980, p. 1 et p. 8, et modifiée en dernier lieu par la directive SLIM.
([6]) JO L 253 du 24.9.1985, p. 34 et p. 37, et modifiée en dernier lieu par la directive SLIM.
([7]) JO L 223 du 21.8.1985, p. 15, et modifiée en dernier lieu par la directive SLIM.
([8]) JO L 19 du 24.1.1989, p. 16, et modifiée en dernier lieu par la directive SLIM. JO L 209 du 24.7.1992, p. 25, et modifiée en dernier lieu par la directive SLIM. JO L 201 du 31.7.1999, p. 77.

([9]) Voir Task-force de haut niveau sur les compétences et la mobilité (14 décembre 2001), plan d'action de la Commission pour les compétences et la mobilité (COM(2002) 72) et projet de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante (COM(2001) 386 final).

Le CESE a déjà fait remarquer (voir point 2.5) que la directive devrait préciser clairement que l'accès partiel à une profession doit être considéré comme une exception et non comme la règle.

4.1.2.3. Dans ce contexte, le CESE a pris note des craintes exprimées par certaines associations professionnelles nationales selon lesquelles le texte de l'article 4, paragraphe 3 (entre autres) pouvait être interprété dans le sens de l'uniformisation des structures des associations professionnelles nationales. Le CESE recommande donc que le préambule de la directive précise que son objectif est de promouvoir et de faciliter la mobilité, non pas d'interférer sous quelque forme que ce soit avec les structures des associations professionnelles nationales.

4.2. *Titre II — Libre prestation de services*

4.2.1. Article 5, principe de libre prestation de services

4.2.1.1. Le CESE souligne que l'objectif de la libre prestation est de garantir aux consommateurs européens une qualité élevée des services, d'assurer leur sécurité et de protéger leur santé, aussi bien dans les services publics que privés. Le consommateur doit être correctement informé, dans sa langue maternelle, sur le prestataire et les conditions de prestation du service.

4.2.1.2. Le destinataire du service n'a généralement pas la possibilité de déterminer dans quel État le prestataire est établi. Aussi doit-il pouvoir se fier au fait que le service offert satisfait au niveau de protection des consommateurs du pays dans lequel le service est fourni. Le Comité considère par conséquent que les réglementations spécifiques de l'État membre d'accueil régissant les conditions relatives à l'exercice de la profession doivent également être contraignantes pour les prestataires de service d'autres États membres.

4.2.1.3. La directive proposée prévoit un régime moins contraignant pour la prestation de services transfrontaliers que pour l'établissement, avec cependant une clause de sauvegarde. La mobilité des prestataires de services au sein des États membres sera facilitée par la possibilité de travailler temporairement (16 semaines au maximum) dans le pays d'accueil en conservant leur titre national. Le CESE souligne que cela ne doit pas être interprété comme une indication de différence qualitative quant aux services fournis. Il s'agit plutôt d'une façon de résoudre un problème administratif. Le CESE se réfère à l'article 7 relatif à l'obligation faite au prestataire de services d'informer à l'avance le point de contact de l'État membre dans lequel il s'établit. Cette obligation vaut également pour les prestations de services temporaires.

4.2.1.4. L'article 7 de la directive proposée précise que le prestataire de services qui déménage pour exercer doit en informer à l'avance le point de contact de l'État membre dans lequel il s'établit. Il ne fait aucun doute que cette disposition créera des problèmes administratifs et des problèmes d'information, mais elle constituera un mécanisme de contrôle de la qualité.

4.2.1.5. En vertu de l'article 9 de la directive, les États membres sont tenus de veiller à ce que le prestataire de service satisfasse aux obligations qui lui incombent en matière d'information. Pour être en mesure d'accomplir cette tâche, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil doivent être informées de la prestation du service. De même, le droit pour les autorités compétentes de l'État membre d'accueil, de demander des informations aux autorités de l'État membre d'établissement, reconnu par l'article 8, est sans effet si les autorités de l'État membre d'accueil n'ont pas connaissance de la prestation de service. Aussi le Comité est-il d'avis que le point de contact de l'État membre d'accueil doit être informé de la prestation de service envisagée.

4.2.1.6. De plus, le Comité pense que, dans le cadre de l'article 8, il conviendrait d'imposer un délai pour les réponses des autorités compétentes.

4.2.1.7. Outre les informations visées à l'article 9 de la proposition de directive, il conviendrait également de veiller à ce que le prestataire fournisse au destinataire du service des informations relatives aux assurances qu'il aurait contractées contre les risques pécuniaires liés à l'éventuelle mise en cause de sa responsabilité professionnelle.

Le consommateur devrait également être informé de la durée de la présence du professionnel dans son pays. En effet, il doit savoir s'il peut s'attendre ou non à un suivi de son «traitement», «dossier» ou de son «cas» et être informé des voies de recours dont il dispose en cas de problème.

4.2.1.8. S'agissant du délai de «16 semaines», le CESE est d'avis qu'il conviendrait de préciser s'il s'agit de «jours calendriers» ou de «jours ouvrables», pour éviter les ambiguïtés et les difficultés. Le CESE suggère d'opter pour les «jours calendriers» étant donné que certains professionnels peuvent fournir leurs services également durant les week-ends.

4.3. *Titre III — Liberté d'établissement*

4.3.1. Chapitre I, régime général de reconnaissance des titres de formation

4.3.1.1. Cette partie reprend essentiellement les principes définis dans les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE. Le système général est basé sur le principe de la reconnaissance mutuelle selon lequel tout professionnel qualifié occupant un emploi dans un État membre a droit à la reconnaissance de son diplôme pour satisfaire aux exigences de la même profession dans un autre État membre, sans être obligé de recommencer à zéro. Du fait de l'absence de correspondance entre les exigences minimales de formation, le système général permet rarement la reconnaissance automatique. L'État membre d'accueil peut demander des mesures de compensation s'il existe d'importantes différences entre la formation du migrant et la formation exigée dans le pays d'accueil. Ce principe est conservé dans le projet de directive.

4.3.1.2. L'application subsidiaire du système général aux personnes qui exercent une profession réglementée par le système sectoriel est toutefois incompatible avec l'harmonisation des conditions minimales de formation. Par ailleurs, le système sectoriel perd sa raison d'être si le système général s'applique automatiquement en cas de non-respect des conditions minimales de formation prévues par le système sectoriel.

4.3.1.3. Cette situation aboutirait à la création de deux catégories au sein d'une même profession: les personnes dont la formation satisfait aux conditions minimales de la directive sectorielle et celles dont la formation n'y satisfait pas. Cette différence n'est toutefois pas visible pour le consommateur, qui n'a pas la possibilité d'opérer une distinction entre un prestataire qualifié et un autre qui l'est moins.

4.3.1.4. Le CESE juge appropriée et favorable aux consommateurs la méthode actuellement appliquée par les États membres, qui consiste à évaluer les connaissances et compétences du demandeur au cas par cas et à décider des mesures de compensation adéquates et proportionnelles sur la base de la jurisprudence de la CJCE. Aussi cette pratique devrait-elle être maintenue.

4.3.2. Article 11, niveaux de qualification

4.3.2.1. En théorie, cinq niveaux de qualification professionnelle sont définis. Les niveaux I à III correspondent aux trois niveaux de qualification couverts par la directive 92/51/CEE et les niveaux IV et V à ceux de la directive 89/48/CEE. La reconnaissance n'est accordée sur la base de la directive proposée que si le niveau exigé dans l'État membre d'accueil n'est pas supérieur au niveau immédiatement supérieur à celui attesté par le titre de qualification du demandeur. Le système actuel permet d'établir des passerelles entre les directives générales 92/51/CEE et 89/48/CEE.

4.3.2.2. Le fait que ce projet distingue différents niveaux d'enseignement supérieur constitue un grand progrès. Le CESE remarque cependant que les niveaux de qualification ne correspondent ni aux politiques générales d'enseignement de l'UE ni à la tendance du processus de Bologne en matière d'enseignement supérieur.

4.3.2.3. Le CESE propose les modifications suivantes à l'article 11:

— Le niveau 5 correspond à une formation de l'enseignement supérieur d'une durée de quatre ans au minimum et cinq ans au maximum;

— Le niveau 6 correspond à une formation de l'enseignement supérieur d'une durée de cinq ans au minimum.

4.3.3. Article 13, conditions de la reconnaissance

4.3.3.1. Il s'agit essentiellement d'éléments repris des articles 3 des directives 89/48/CEE et 92/51/CEE.

4.3.3.2. Le CESE observe que le travailleur migrant en provenance d'un État membre dans lequel sa profession n'est pas réglementée n'a pas à faire état d'une expérience professionnelle de deux ans s'il a suivi une formation réglementée certifiée.

4.3.4. Article 14, mesures de compensation

4.3.4.1. Les statistiques montrent que plus de 80 % des demandes sont acceptées sans mesures de compensation. La possibilité de mesures de compensation telles qu'un test d'aptitude ou une période d'adaptation doit cependant exister en cas de différences importantes entre la formation du demandeur et celle requise par le pays d'accueil. Le CESE souligne que le pays d'accueil devrait avoir le droit de décider laquelle des deux mesures de compensation il appliquera au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

4.3.4.2. Le CESE remarque que les différences importantes font l'objet d'une interprétation dans le projet en termes de durée et de contenu de la formation requise par l'État membre d'accueil et souligne que les autorités concernées devraient s'intéresser aux compétences actuelles du demandeur et non à sa formation initiale. Il faut élaborer des méthodes communes pour l'évaluation de l'expérience et des compétences professionnelles acquises en formation continue.

4.3.4.3. À l'article 14, la Commission propose de supprimer la possibilité pour un État membre d'exiger une expérience professionnelle plutôt que d'appliquer une mesure de compensation, dans le cas de différences importantes quant à la durée, et non le contenu, de la formation. Les mots clés ici sont incontestablement «la durée, et non le contenu» de la formation. Cela signifie qu'il ne sera pas possible de compenser une formation plus courte par une longue période d'expérience professionnelle. Le CESE aurait apprécié de disposer d'une analyse des effets potentiels de cette proposition.

4.3.4.4. Dans le cas où un État membre ne peut pas ou ne veut pas laisser au demandeur le choix entre une période d'adaptation et un test d'aptitude, le projet de directive stipule qu'il doit en informer à l'avance les autres États membres et la Commission et fournir des arguments suffisants pour cette dérogation. Le CESE est favorable à cette obligation, qui rendra plus difficile l'introduction de nouveaux obstacles à la mobilité. Cela illustre bien la nécessité de mettre en place un réseau très efficace de points de contacts nationaux pour la mise en œuvre de la directive.

4.3.4.5. Il convient de veiller au respect du code de conduite approuvé par le groupe de coordinateurs pour le système général de reconnaissance des diplômes.

4.3.4.6. La mobilité croissante et les efforts visant à l'encourager stimulent déjà la comparaison et la convergence des qualifications et des formations. Il est donc d'autant plus important de clarifier et de simplifier les conditions applicables à la prestation de services transfrontalière temporaire et occasionnelle.

4.3.5. Article 15, plates-formes communes

4.3.5.1. Le CESE est très favorable à l'introduction dans le projet de directive de plates-formes européennes en matière de qualification, qui seront proposées par les associations professionnelles concernées au niveau européen et adoptées par la Commission suite à la consultation nécessaire des États membres. Dans la proposition de directive, on entend par plate-forme commune un ensemble de critères de qualifications professionnelles qui attestent d'un niveau de compétence adéquat en vue de l'exercice d'une profession déterminée et sur la base desquels ces associations accréditent les qualifications acquises dans les États membres. Lorsque, sur la base de plates-formes communes existantes ou futures, des critères de qualification sont définis par une décision prise au niveau communautaire (Comité pour la reconnaissance des qualifications professionnelles), les États membres n'imposent plus de mesures de compensation. Ce lien entre les plates-formes communes et les mesures de compensation est très important et doit être encouragé.

4.3.5.2. Le CESE estime que cette participation active des associations professionnelles européennes peut être une bonne solution pour que la reconnaissance professionnelle soit simple, plus automatique, prévisible et transparente. Cette méthode doit cependant fournir toutes les garanties nécessaires en ce qui concerne le niveau de qualification du demandeur.

4.3.5.3. Par conséquent, le CESE requiert le respect de certains critères bien définis de la part des associations professionnelles européennes, pour la création de plates-formes communes. Ces associations devront:

— couvrir, dans la mesure du possible, tous les États membres de l'UE;

— promouvoir et préserver une qualité élevée dans le domaine professionnel concerné en prévoyant une convergence vers le haut des formations initiales ainsi qu'en prévoyant des obligations en matière de formation continue;

— promouvoir des évaluations externes régulières de la qualité des prestations de leurs membres dans les États membres;

— décerner une attestation d'un certain niveau de qualification professionnelle lorsque cela ne relève pas de la responsabilité des États membres;

— s'assurer que les membres de leurs associations nationales respectent leurs codes de conduite professionnels;

— représenter leurs groupes professionnels respectifs au niveau national (dans les États membres).

4.3.5.4. La Commission européenne devrait créer un registre européen des plates-formes communes et l'incorporer au site unique d'information sur la mobilité qui propose des liens vers les organisations créant les plates-formes.

4.3.5.5. Certaines fédérations européennes d'associations de professions libérales (telles que la Fédération européenne des associations de psychologues (EFPA), le Comité de Liaison des Géomètres européens (CLGE), la European Community Confederation of Clinical Chemistry (EC4) ...) ont annoncé leur soutien au projet de directive et déclaré qu'elles allaient soumettre une proposition de plate-forme commune conformément à l'article 15. Le CESE se félicite de ces premières possibilités de tester les procédures envisagées dans la proposition de directive.

4.3.6. Chapitre II, reconnaissance de l'expérience professionnelle

4.3.6.1. Le principe du système actuel est conservé. Le projet prévoit une reconnaissance automatique des qualifications sur la base de l'expérience professionnelle attestée du demandeur, pour les activités artisanales, industrielles et commerciales. Le CESE estime cependant que la distinction entre les années «à titre indépendant ou en qualité de dirigeant d'entreprise» et les années «à titre salarié» devrait faire l'objet d'un examen attentif.

4.3.7. Chapitre III, reconnaissance sur la base de la coordination des conditions minimales de formation

4.3.7.1. La formation aux professions couvertes par les directives sectorielles actuelles (médecin généraliste et spécialiste, infirmier responsable de soins généraux, praticien de l'art dentaire, vétérinaire, pharmacien et architecte) a, dans une certaine mesure, été harmonisée au niveau communautaire. Par conséquent, les qualifications nationales sont en principe reconnues automatiquement. Cette partie reprend le principe de la reconnaissance automatique des titres de formation. Toutefois, la portée de la nouvelle directive est susceptible de placer un nouvel accent sur les différences d'ordre plus général existant déjà, telles que le nombre d'années nécessaires pour une profession spécifique.

Le Comité souligne qu'il faut poursuivre l'objectif de qualité élevée en matière d'enseignement et de formation et de services au client/patient.

5. **Observations relatives à certaines professions spécifiques**

5.1. La directive proposée prévoit une modification importante du nombre de spécialisations médicales qui figureront en annexe. Des 52 spécialisations définies dans la directive sectorielle actuelle, il n'en restera que 18 en annexe, les 34 restantes étant considérées comme faisant partie du système général. Vu qu'une certaine confusion semble régner quant au nombre de spécialisations, le CESE recommande que la Commission procède à une mise à jour de l'annexe en question.

5.2. Certaines associations professionnelles du secteur médical ont fait remarquer que cela supposerait une séparation des spécialisations en deux groupes, l'un bénéficiant de garanties évidentes en matière de qualité, l'autre se contentant de critères de qualité plus généraux. Le CESE comprend la nécessité de ne faire figurer en annexe que les spécialisations identifiées dans tous les États membres, mais observe qu'il existe, sans aucun doute, un risque que cette division des spécialisations médicales ait des effets négatifs sur les spécialisations dépendant du système général. Le CESE estime donc que cette séparation est malvenue et recommande que toutes les spécialisations actuelles figurent en annexe.

5.3. Les pharmaciens ont fait part de leur souhait de maintenir la dérogation prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 85/433/CEE qui dispose que les États membres ne sont pas tenus de donner effet aux diplômes, certificats et autres titres délivrés aux ressortissants des États membres par les autres États membres pour la création de nouvelles pharmacies ouvertes au public. Étant précisé que sont également considérées comme telles les pharmacies ouvertes depuis moins de trois ans. Dans le but de préserver le haut niveau de qualité des services pharmaceutiques offerts aux citoyens européens, ainsi qu'une bonne répartition géographique des officines, le CESE recommande que cette dérogation soit reprise à l'article 41 de la directive proposée.

5.4. Les architectes sont enclins à rester en dehors du cadre de la nouvelle directive, car ils considèrent les aspects qualitatifs comme étant particulièrement importants. Cela étant, la proposition de directive souligne de manière assez nette les aspects qualitatifs de la profession d'architecte. Conscient des efforts menés par la Commission pour que le projet de directive respecte l'intérêt des architectes, le CESE recommande que la profession d'architecte soit incluse dans la nouvelle directive.

5.5. Un autre exemple est la profession vétérinaire, qui doit offrir un niveau élevé de protection, prévoir et lutter contre les maladies animales et garantir le bien-être des animaux. Les aspects qualitatifs de la nouvelle directive revêtent donc une importance particulière.

6. **Documentation et procédures**

6.1. *Article 46*

Le CESE remarque que les formalités administratives varient selon les États membres. Le Code de conduite approuvé par le groupe de coordinateurs du système général de reconnaissance des diplômes permet de distinguer, grâce à l'expérience de la Commission et des États membres, les pratiques recommandées des pratiques acceptables et de celles qui ne le sont pas. Il pourrait être nécessaire d'actualiser le Code de conduite pour qu'il soit conforme à la nouvelle directive-cadre.

6.2. *Article 47*

Le CESE remarque que les autorités compétentes disposent de trois mois maximum à compter de la date de dépôt du dossier complet du demandeur pour rendre une décision motivée. Pour le système général, cela signifie que le délai actuel de 4 mois a été réduit, ce qui est un point positif pour le demandeur.

6.3. *Article 48, port du titre professionnel*

Le CESE remarque que lorsque l'accès à une profession dans l'État membre d'accueil est partiel en application de l'article 4, paragraphe 3, ledit État membre peut assortir le titre professionnel d'une mention appropriée. Le CESE insiste sur le fait qu'il faudra veiller à ce que cette mention ne soit pas comprise comme un titre de spécialité par le consommateur mais, au contraire, comme venant restreindre le champ des compétences du professionnel.

6.4. *Article 49, connaissances linguistiques*

Le CESE pense fermement que la connaissance de la/les langue/s du pays d'accueil est indispensable pour l'exercice d'une profession. Les exigences linguistiques ne doivent cependant pas affecter la liberté de circulation des travailleurs garantie dans le Traité. Elles ne doivent être imposées qu'en cas de nécessité et elles doivent être proportionnées. Elles doivent toujours être assorties de mesures de formation linguistique adaptées.

6.5. Le CESE souligne l'importance de la formation linguistique pour la mobilité et soutient donc la proposition du plan d'action de la Commission pour les compétences et la mobilité selon laquelle les États membres devraient prévoir l'acquisition précoce des compétences linguistiques dans les écoles maternelles et primaires, et leur renforcement dans les établissements d'enseignement secondaire et de formation professionnelle.

6.6. Pour ce faire, il sera extrêmement important de tenir compte des besoins des marchés du travail en Europe. Les partenaires sociaux doivent inclure dans leurs programmes de développement des compétences des dispositions en faveur de la formation linguistique des travailleurs lorsqu'elle est nécessaire. Les efforts en faveur de la formation linguistique en tant qu'incitation à la mobilité devront évidemment concerner tous les groupes sur le marché du travail. Suite à l'Année européenne des langues, la Commission présentera des propositions d'action dans le but de promouvoir l'apprentissage des langues étrangères. Le CESE se prononcera en temps voulu sur ces propositions.

7. **Titre V — Coopération administrative et compétences d'exécution**

7.1. *Autorités compétentes et points de contact*

7.1.1. Le projet de directive souligne la nécessité d'améliorer considérablement les services d'information et de conseil au niveau national. Lors de l'établissement du marché intérieur, différentes formes de points de contact et de services d'information ont été mises en place, mais, jusqu'à présent, les entreprises et le grand public y ont peu eu recours. Lorsque la nouvelle directive sera entrée en vigueur et que des informations plus complètes sur les prestataires de services (telles qu'elles sont envisagées) seront plus largement diffusées, l'on peut s'attendre à ce que les réseaux d'information du marché intérieur soient beaucoup plus consultés. En matière d'enseignement, et notamment d'enseignement supérieur, il existe déjà des centres d'information bien établis: les Centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique des diplômes (NARIC), points de contact pour les professions de niveau enseignement supérieur, les Centres nationaux de ressources pour l'orientation professionnelle (NRCVG) et les points de référence nationaux pour la formation professionnelle.

7.1.2. Le CESE ne peut néanmoins qu'observer que la nouvelle directive compliquera considérablement la tâche administrative des États membres.

7.1.3. Néanmoins, les nouvelles procédures proposées nécessiteront, notamment au début, d'importants efforts administratifs de la part de la Commission européenne. Le CESE aurait apprécié de disposer d'une vue d'ensemble du total des coûts administratifs de la nouvelle directive.

7.1.4. Le CESE présume que les initiatives actuelles gérées par la DG Markt, telles que «Europe Direct» (service d'information via un centre d'appels) et le Dialogue avec les citoyens, seront attachées au Site unique d'information sur la mobilité européenne, comme cela est proposé dans le plan d'action sur la mobilité et dans les conclusions de Barcelone.

7.1.5. Des liens directs vers les sites Internet des associations professionnelles européennes et des partenaires sociaux devraient fournir des informations fiables sur certaines professions. Il faudrait faciliter aux candidats l'accès à d'autres sites Internet privés traitant de la reconnaissance des qualifications. Il existe déjà un certain nombre de ces sites, qui constituent un complément d'information.

7.1.6. Le CESE soutient la proposition du plan d'action sur les compétences et la mobilité et les conclusions de Barcelone concernant le lancement, en 2003, par la Commission et les États membres, d'une campagne d'information sur la mobilité. Les partenaires sociaux et les autres parties intéressées sont invités à lancer des campagnes d'information sectorielles.

8. **Article 54, comité pour la reconnaissance des qualifications professionnelles**

8.1. Un comité unique est proposé pour le suivi de la directive et sa mise à jour. Tous les comités établis dans le cadre du système actuel sont supprimés.

8.2. Le CESE note que le domaine d'action de ce comité doit être très large, des médecins aux architectes, sans oublier tout l'éventail des professions dépendant du système général, de celles nécessitant un niveau d'études supérieur à celles de l'artisanat et du commerce. Le CESE estime que les procédures de comitologie sont adaptées à la mise à jour des exigences techniques, mais doute de leur efficacité pour l'adoption de garanties fiables en matière de qualité de l'enseignement et de la formation. L'action et le régime communautaires en matière de reconnaissance professionnelle sont centrés sur la libre circulation. Les comités consultatifs se focalisent sur la formation. Le régime à venir doit prévoir un mécanisme garantissant une implication similaire des professions en question en tant que comités consultatifs pour la mise à jour de l'enseignement et de la formation. Cela ne concerne pas uniquement les professions répondant au principe de la reconnaissance automatique, mais également d'autres groupes professionnels. Les professions doivent pouvoir être à la fois proactives pour avancer des propositions de changement et réactives pour répondre à une demande du comité.

8.3. De l'avis du CESE, il est essentiel que tout mécanisme de consultation mis au point soit confirmé sous une forme juridique appropriée afin de garantir la pérennité de la consultation. L'essentiel est de garantir la consultation sous une forme appropriée et contraignante.

8.4. Le CESE propose qu'un troisième paragraphe soit ajouté à l'article 54, en ces termes:

— «Le comité consulte régulièrement, sous la forme appropriée, les associations professionnelles, les partenaires sociaux et autres parties concernées sur les questions relatives à la mise en œuvre et au développement de la directive. L'initiative d'une telle consultation peut également être prise par les associations professionnelles concernées et les partenaires sociaux.»

8.5. Lors de la conception du régime communautaire de reconnaissance professionnelle il y a quarante ans, la mobilité géographique concernait principalement les travailleurs non qualifiés. Aujourd'hui, le groupe de population le plus mobile sur le marché intérieur du travail est celui des travailleurs qualifiés. La mobilité est considérée comme un moyen de diminuer le chômage et d'augmenter la compétitivité de l'UE. Pour renforcer les liens avec le monde du travail, il sera important d'impliquer activement les partenaires sociaux dans le processus de reconnaissance.

9. **Conclusions**

9.1. *Nécessité d'une stratégie globale*

9.1.1. Le CESE est conscient que les compétences formelles de la DG Marché intérieur en matière de reconnaissance professionnelle se limitent au champ d'application du régime communautaire de reconnaissance des professions réglementées. Il sait également qu'une proportion croissante du marché du travail opère en dehors du domaine réglementé, au sein duquel la transparence et la confiance mutuelle sont les pièces maîtresses de la reconnaissance des qualifications et des compétences.

9.1.2. Le CESE a donc choisi d'adopter une perspective globale en matière de reconnaissance. Il se félicite de l'invitation faite par le Conseil «Emploi et Affaires sociales» à la Commission, le 3 juin 2002, de promouvoir, en étroite collaboration avec le Conseil et les États membres, une coopération accrue pour l'enseignement et la formation basée sur la transparence et l'assurance qualité. L'objectif est de mettre en place un cadre pour la reconnaissance des qualifications (ECTS, suppléments aux diplômes ou certificats, CV européen) en se basant sur les réalisations du processus de Bologne et en promouvant des actions similaires dans le domaine de la formation professionnelle. Une telle coopération devrait garantir la participation active des partenaires sociaux, des établissements d'enseignement et de formation professionnels et des autres parties concernées.

9.1.3. Le CESE est heureux de constater que l'on a récemment donné une priorité élevée dans l'agenda politique européen aux actions relatives à la reconnaissance. Il convient de créer une synergie entre ces actions afin d'arriver à une stratégie globale.

9.1.4. Jusqu'à présent, de nombreuses initiatives de reconnaissance ont été développées chacune de leur côté. Des plates-formes communes seront créées, conformément à l'article 15 de la directive consolidée sur la reconnaissance, dont le suivi est assuré par la DG Marché intérieur. La DG Éducation sera chargée de la question des normes minimales volontaires en matière d'enseignement et de formation pour faciliter la reconnaissance professionnelle des professions non réglementées. Les groupes représentant les professions non réglementées vont-ils aussi créer leurs plates-formes communes? Le Forum sur la transparence de la formation professionnelle coordonnera la question de la reconnaissance de l'apprentissage informel et non formel. Les comités sectoriels créés dans le cadre du dialogue social européen pourront servir à poursuivre les travaux sur les qualifications sectorielles.

9.1.5. Certains secteurs tels que les TIC, l'automobile et l'aéronautique développent leurs propres approches européennes ou internationales en matière de normes de qualifications. Parmi eux, certains souhaitent que les diplômes européens soient proposés sur une base volontaire. Plusieurs projets *Socrates* et *Leonardo da Vinci* traitent des questions de reconnaissance. Le projet «Harmonisation des structures éducatives en Europe (Tuning)» vise la convergence dans certaines matières de l'enseignement supérieur.

9.1.6. Du fait de l'existence du «processus de Bologne» prévoyant la mise en place d'un espace européen de l'enseignement supérieur d'ici 2010 et du «processus de Bruges» pour la formation professionnelle, l'enseignement et la formation en Europe vont donner lieu à deux processus parallèles de convergence et d'harmonisation. Les partenaires sociaux seront associés au «processus de Bruges» alors qu'ils ont jusqu'à présent été écartés du processus de Bologne. Le CESE estime que les instruments et services parallèles pour l'enseignement et la formation professionnels et l'enseignement supérieur devraient être coordonnés, les limites entre les deux domaines étant floues, et que les partenaires sociaux devraient être intégrés aux actions dans chacun de ces domaines. Les points de référence nationaux pour les qualifications professionnelles doivent être étroitement intégrés au service parallèle existant pour l'enseignement supérieur (NARIC).

9.1.7. Le CESE insiste fortement sur le besoin de synergie et de cohérence des politiques entre la DG Marché intérieur, qui traite des questions de mobilité, la DG Éducation et culture, responsable des projets européens concernant la qualité de l'enseignement et de la formation et la DG Emploi, qui compte plusieurs comités de dialogue social.

9.1.8. De l'avis du CESE, il est impératif de parvenir à un cadre politique pour l'ensemble du domaine de la reconnaissance. Le présent projet de directive n'est qu'un premier pas dans cette direction. Le CESE préconise fortement la mise en place d'une plate-forme (ou table ronde) européenne mixte visant à élaborer des lignes directrices pour la coordination en matière de reconnaissance des professions relevant de l'enseignement supérieur, qu'elles soient réglementées ou non, de l'enseignement et de la formation professionnels ainsi que de l'apprentissage informel et non formel. Une telle plate-forme (ou table ronde) européenne mixte associant la Commission européenne et d'autres institutions européennes, les États membres et d'autres partenaires pertinents tels que les établissements d'enseignement, les partenaires sociaux et les associations professionnelles, relancerait les efforts globaux visant à promouvoir et à stimuler la mobilité dans l'Union européenne.

La nécessité de ces efforts est encore accrue par la perspective de l'élargissement, de même que la nécessité d'une bonne coordination des politiques.

9.1.9. Le CESE donnera à ces questions une priorité élevée dans ses travaux à venir sur les politiques de l'enseignement et de l'emploi.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) nº 1347/2000 et modifiant le règlement (CE) nº 44/2001 en ce qui concerne les questions alimentaires»

(COM(2002) 222 final — 2002/0110 CNS)

(2003/C 61/15)

Le 28 mai 2002, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», qui était chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 septembre 2002 (Mme Carroll, rapporteuse; MM. Retureau et Burnel, corapporteurs).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 129 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. **Contexte de la proposition**

1.1. En septembre 2001, la Commission a présenté une proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de responsabilité parentale [1]. Le Comité a adopté son avis sur cette proposition au mois de janvier 2002 [2]. Ce n'était pas là le seul instrument communautaire existant dans le domaine de la compétence, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale. En conséquence, le Comité a instamment invité la Commission à codifier tous ces instruments. Cette question était déjà à l'examen devant le Conseil, et le texte intégré qui est maintenant proposé en est le résultat.

1.2. Étant donné la multiplication des déplacements à l'intérieur de l'UE, l'on constate une augmentation correspondante du nombre de relations conjugales et d'autres relations familiales qui s'établissent entre des citoyens et des résidents d'États membres de l'UE. Malheureusement, cela entraîne aussi une augmentation du nombre des divorces, des annulations de mariages et des séparations, où les personnes concernées sont des ressortissants d'États membres différents. Les litiges qui apparaissent au cours de procédures judiciaires ou administratives, et qui posent toujours des problèmes difficiles, peuvent se compliquer de conflits de compétence, les parties à la procédure voulant utiliser les juridictions comme tribunes ou cherchant à mettre à néant chacune dans son propre État membre des décisions rendues dans un autre.

1.3. Les conflits liés au droit de visite et/ou au droit de garde d'enfants, suite à un divorce ou à une séparation, donnent lieu à un nombre limité, mais non négligeable, de cas d'enlèvement d'enfants par l'un des parents ou par d'autres personnes apparentées, aussi bien vers d'autres États membres que vers des pays tiers. Même dans les cas où il n'y a pas d'enlèvement par la force, il peut arriver que des atteintes soient portées au droit de visite de l'un des parents parce que l'autre parent ou les personnes exerçant le droit de garde craignent que s'ils laissent sortir l'enfant du ressort de compétence où ils se trouvent, il leur soit ensuite difficile ou impossible d'obtenir l'exécution de la décision qui leur accorde le droit de garde, dans l'éventualité de non-retour de l'enfant. Cela est de nature à porter tort aussi bien à l'enfant qu'à l'autre parent.

---

[1] COM(2001) 505 final.

[2] JO C 80 du 3.4.2002, p. 41.

2. **Législation existante — instruments communautaires**

2.1. La convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale n'envisageait pas les questions relevant de la loi personnelle, telles que la désunion du couple et les problèmes de droit civil qui en résultent, comme le droit de garde et le droit de visite des enfants.

2.2. La convention de Bruxelles du 28 mai 1998 concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale prévoyait un régime limité de reconnaissance mutuelle et d'exécution des décisions en matière de responsabilité parentale et en matière de droit de garde et de droit de visite des enfants. Toutefois, cette convention n'est pas entrée en vigueur, et ses dispositions ont été, dans une large mesure, reprises par le règlement (CE) nº 1347/2000.

2.3. Le règlement (CE) nº 1347/2000 du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs est directement applicable dans les États membres et est entré en vigueur le 1er mars 2001 ([1]). Il n'est pas d'application au Danemark, qui ne fait pas partie de l'espace judiciaire commun. Le Comité a adopté son avis sur cette proposition au mois d'octobre 1999 ([2]).

2.3.1. Le Comité a accueilli favorablement la proposition, mais a estimé qu'elle aurait pu être plus ambitieuse dans sa portée. En particulier, le Comité a considéré qu'il convenait d'étendre le champ d'application du règlement aux enfants issus de mariages antérieurs et aux enfants adoptifs. Le Comité a été d'avis que les dispositifs provisoires et les dispositifs d'urgence inscrits dans la proposition ouvraient la voie à une application excessive de la loi nationale. À cet égard, et concernant les questions de procédure, le Comité a recommandé une rédaction plus précise du règlement proposé. Le Comité a recommandé que l'on prête attention à l'aspiration croissante des citoyens européens à bénéficier dans tous les autres États membres de garanties équivalentes à celles dont ils bénéficient devant leurs juridictions nationales.

2.4. Cette proposition ne prend pas en compte les questions alimentaires. Cet aspect est déjà traité par le règlement (CE) nº 44/2001 du Conseil ([3]), qui met en place un système plus élaboré de reconnaissance et d'exécution. Ce règlement restera en vigueur en tant qu'instrument distinct, et sera modifié, en ce qui concerne la compétence, par l'article 70 de la proposition actuelle, de manière à prendre en compte les dispositions de cette dernière.

([1]) JO L 160 du 30.6.2000.

([2]) Avis sur la proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et de responsabilité parentale des enfants communs (JO C 368 du 20.12.1999, p. 23).

([3]) Règlement (CE) nº 44/2001 du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L 12 du 16.1.2001, p. 1).

3. **Instruments importants non communautaires**

3.1. La convention de La Haye de 1996 ([4]) porte sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution, ainsi que la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants. Elle n'est pas encore en vigueur.

3.2. La convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants est en vigueur dans tous les États membres. Son objet est, d'une part, de permettre le retour rapide des enfants âgés de 18 ans au plus, en cas de déplacement illicite vers l'un quelconque des États parties à la convention ou de non-retour illicite à partir d'un tel État et, d'autre part, de garantir que les droits de garde et de visite acquis en vertu du droit applicable dans un État qui est partie à la convention puissent s'exercer effectivement dans les autres États parties à cette convention. Le texte proposé dont il s'agit ici s'inspire des dispositions de la convention de 1980, mais la Cour européenne de justice interprétera cette dernière en cas de conflits survenant entre ressortissants d'États membres.

4. **Un cadre pour améliorer le droit**

4.1. La proposition dont il s'agit ici «vise la reconnaissance et l'exécution au sein de la Communauté des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale fondées sur les règles communes de compétence». À cet égard, elle se conforme à l'article 34 des conclusions du Conseil européen de Tampere, d'octobre 1999. Le Conseil «Justice et affaires intérieures» du 30 novembre 2000 a adopté un programme d'abolition progressive de l'exequatur dans quatre domaines de travail: (i) «Bruxelles I»; (ii) «Bruxelles II» et les situations familiales naissant d'autres relations que le mariage; (iii) les droits réels qui naissent d'une relation matrimoniale et les effets patrimoniaux de la séparation d'un couple non marié; et (iv) les testaments et les successions.

4.2. Une initiative de la République française en vue de l'adoption d'un règlement du Conseil sur l'exécution mutuelle des décisions relatives au droit de visite des enfants était destinée à faciliter, par l'abolition de l'exequatur, l'exercice du droit de visite transfrontalier dans le cas d'enfants âgés de seize ans au plus, qui seraient des enfants de couples divorcés ou séparés. Cette initiative est intégrée dans la proposition dont il s'agit ici.

4.3. En septembre 2001, la Commission a présenté une proposition de règlement du Conseil sur la compétence et la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de responsabilité parentale, proposition sur laquelle le Comité a rendu son avis au mois de janvier 2002. Le Comité a noté avec satisfaction la mesure dans laquelle ses recommandations ont été intégrées dans la proposition dont il s'agit ici. Toutefois, un problème important reste à traiter, à savoir les situations familiales extra-conjugales, et en particulier les enfants issus de situations familiales extra-conjugales.

([4]) Convention de La Haye de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.

5. **Observations sur la proposition**

5.1. Les dispositions du règlement (CE) nº 1347/2000, relatif aux questions matrimoniales, sont reprises dans la nouvelle proposition, mais l'on a étendu leur portée pour ce qui est de la responsabilité parentale en désolidarisant ces dispositions des actions matrimoniales. Les dispositions de cette proposition qui concernent la responsabilité parentale s'inspirent également du contenu de la convention de La Haye de 1996. La convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils des enlèvements internationaux d'enfants est déjà en vigueur dans tous les États membres. Le nouveau règlement ne sera pas identique aux conventions de La Haye de 1996 et de 1980, car il prévoit, pour les affaires intracommunautaires, des règles plus strictes en matière de compétence. Le Comité approuve cette approche plus large de la mise en œuvre de la convention.

5.2. L'expression de «matière matrimoniale» englobe le divorce, la séparation de corps et l'annulation du mariage des époux par la voie de procédures civiles ou d'autres procédures reconnues dans un État membre comme équivalant à des procédures judiciaires. La proposition ne couvre pas les mesures prises suite à des infractions pénales commises par des enfants. La «responsabilité parentale» se définit comme les droits et les devoirs appartenant à une personne physique ou morale et résultant d'une décision judiciaire, d'une attribution de plein droit ou d'un accord en vigueur qui concerne la personne ou les biens d'un enfant. Cette expression englobe, en particulier, les droits de garde et de visite.

5.2.1. Le Comité constate avec satisfaction que la proposition actuelle a une portée plus large et plus ambitieuse que le règlement (CE) nº 1347/2000. Il constate aussi avec satisfaction que son champ d'application ne se limite plus aux problèmes de responsabilité parentale qui se posent avant que ne soient rendus le jugement ou la décision définitifs dans une procédure de divorce ou de séparation. Conformément aux dispositions de l'initiative française, le texte s'applique maintenant aux conflits en cours.

5.2.2. Toutefois, il reste encore à traiter la question des situations familiales extra-conjugales et des conflits auxquels elles peuvent donner lieu en cas de séparation, en particulier par rapport à la responsabilité parentale. Encore une fois, le Comité invite instamment la Commission à présenter des propositions qui envisagent les situations extra-conjugales, comme il l'a fait dans son avis sur la proposition de règlement (CE) nº 1347/2000.

5.2.3. Le Comité trouve matière à préoccupation dans le libellé de l'article premier, paragraphe 1 qui décrit le champ d'application du règlement. Ce libellé est ambigu et pourrait donner à penser que tous les enfants entrent dans le champ d'application du règlement. Toutefois, il pourrait tout autant donner à penser que seuls les enfants d'un couple marié ou ceux de l'un des conjoints entrent dans ce champ d'application. Dans un souci d'assurer la clarté et de donner à la proposition la portée la plus large possible, le Comité recommande que cet article soit modifié comme suit et, pour ce qui concerne la responsabilité parentale, soit plus proche du libellé de sa proposition de 2001:

— Le présent règlement s'applique:

a) aux procédures civiles relatives au divorce, à la séparation de corps ou à l'annulation du mariage des époux; (et)

b) à toutes les procédures civiles relatives à l'attribution, à l'exercice, à la délégation, au retrait total ou partiel de la responsabilité parentale, que ces procédures soient liées ou non aux procédures civiles visées au point a).

5.2.4. Le Comité accueille favorablement l'amélioration apportée à la précision des définitions qui concernent la responsabilité parentale et l'enlèvement d'enfants.

5.2.5. Dans son avis sur la proposition relative à la responsabilité parentale, le Comité avait instamment invité la Commission à faire en sorte que l'enfant puisse être entendu dans les cas de conflits portant sur le droit de visite ou le droit de garde. Il constate avec satisfaction que cet aspect a été intégré dans les propositions de l'article 4, et il prend acte aussi avec une satisfaction toute particulière de l'article 3 de la proposition, qui établit le droit de l'enfant à entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt. Le Comité souhaite aller plus loin en ajoutant qu'un enfant a le droit de maintenir des relations personnelles et des contacts directs avec sa famille au sens large, c'est-à-dire ses frères et sœurs, demi-frères et demi-sœurs, grands-parents, etc.

5.2.5.1. L'intérêt de l'enfant est une notion difficile à définir, mais il ne fait aucun doute qu'il doit primer. Il est toujours important de chercher à déterminer quel est l'intérêt supérieur d'un enfant, même s'il est parfois difficile de le faire en écoutant l'enfant, en raison de son âge, de son manque de maturité ou d'une influence parentale excessive. L'avis des parents (qui sont souvent en conflit) n'est pas toujours utile à cet égard, car les parents peuvent confondre leurs propres besoins émotionnels avec ceux de l'enfant. Ils peuvent aussi se servir de l'enfant comme monnaie d'échange.

5.2.5.2. La Commission devrait par conséquent s'efforcer, par le biais de la coopération au sein du Réseau judiciaire européen, de coordonner les approches des systèmes judiciaires des États membres en la matière. Le Comité recommande également aux gouvernements nationaux de veiller à ce que la formation judiciaire et juridique aborde également les droits de l'enfant en tant que partie intégrante des droits de l'homme.

5.2.5.3. Cette proposition devrait toutefois avoir pour objectif principal la rapidité des procédures. Le Comité estime que la rapidité est essentielle dans le traitement des affaires de responsabilité parentale. L'intérêt d'un enfant, en particulier d'un jeune enfant, est desservi par les procédures tirées en longueur, au cours desquelles l'enfant peut aller jusqu'à perdre tout souvenir de son autre parent ou tuteur.

5.2.6. Le Comité note avec une certaine inquiétude l'étendue de la gamme des motifs susceptibles d'être invoqués dans les décisions relatives à la compétence en matière matrimoniale. Le Comité est conscient de la nécessité de répondre aux disparités des situations juridiques, mais il espère qu'à l'avenir, il sera possible de réduire le nombre de motifs, de manière à garantir un maximum de clarté et de rapidité dans les procédures.

5.2.7. Concernant la compétence dans les procédures relatives à la responsabilité parentale (article 15), le Comité se félicite de ce que la résidence habituelle de l'enfant constitue le critère normal pour décider de la compétence. Les dispositions limitées prévues pour les cas d'urgence et dans l'hypothèse de changements récents de résidence habituelle de l'enfant et d'un titulaire de la responsabilité parentale, en général, devraient se révéler utiles. Toutefois, le Comité éprouve certaines réserves quant à l'idée que la situation des biens de l'enfant constitue un motif de transfert de compétence, et se demande si cette idée est saine, même s'il est vrai que cela ne s'appliquerait que dans des circonstances exceptionnelles. Le Comité craint que ce motif ne puisse être utilisé de manière abusive et conseille vivement de renforcer encore la protection de l'enfant par rapport au recours à ce motif, voire de faire disparaître ce motif de la proposition.

5.2.7.1. Selon le Comité, la disposition relative aux biens de l'enfant repose probablement sur une notion quelque peu dépassée, selon laquelle il s'agit généralement de biens immeubles ou de biens meubles corporels, auxquels cas l'endroit où sont situés ces biens peut être important. Cependant, un fiduciaire dans un État membre peut gérer des biens, meubles ou immeubles, corporels ou incorporels (par exemple, des produits financiers), appartenant à un enfant résidant dans un autre État membre, ou ayant un rapport avec plusieurs autres États, y compris des pays tiers (par exemple, des instruments financiers de types différents). Dans la grande majorité des cas, il n'y a aucune raison particulière pour que la juridiction de l'État membre dans lequel sont situés les biens soit compétente. Si les États membres décident de retenir ce motif, il faut absolument indiquer clairement que seuls les biens sont concernés, et aucune des autres matières couvertes par cette proposition.

5.2.8. Pour ce qui concerne les motifs de non-reconnaissance des décisions (article 28), le Comité trouve matière à préoccupation dans le fait que l'ordre public puisse être invoqué comme motif valable. Cette faculté ouvre la porte à des possibilités d'abus, et en cas de procédures touchant à la responsabilité parentale, cela peut aller directement à l'encontre de l'esprit d'une proposition qui, par ailleurs, privilégie l'intérêt de l'enfant. Dans certains ressorts de compétence, il se peut que l'ordre public ou les dispositions constitutionnelles donnent davantage d'importance aux droits parentaux qu'aux responsabilités parentales et jouent, de ce fait, au détriment de l'enfant concerné.

5.2.9. Le Comité constate avec satisfaction que la Commission envisage dans la proposition dont il s'agit ici les critères de mise à charge des dépens, comme l'a recommandé le Comité dans son avis sur la proposition présentée en 2000 concernant la responsabilité parentale.

5.2.10. Les dispositions relatives à l'enlèvement d'enfants priment sur la convention de La Haye de 1980, mais la convention reste en vigueur dans les États membres pour permettre de traiter les cas d'enlèvement à l'extérieur de l'UE. Ces cas constituent l'immense majorité des enlèvements, et le Comité invite instamment la Commission à user de son influence pour amener tous les pays à respecter cette convention et conclure des accords bilatéraux avec des pays tiers chaque fois que cela est possible.

5.2.11. Dans les cas où la médiation fait partie des procédures nationales, le risque existe toujours que l'une des parties négocie de bonne foi, alors que l'autre se sert uniquement de la médiation pour ralentir la procédure. Il conviendrait de prévoir cette hypothèse, et le Comité recommande que dans les cas où les parties acceptent une médiation, les délais courent à compter de la date à laquelle est reconnu l'échec de la médiation.

5.2.11.1. La proposition devrait préciser que les autorités centrales ont, dans certains cas, la faculté d'agir soit directement, soit par l'intermédiaire d'instances publiques ou d'autres organes.

5.2.12. La Commission devrait s'efforcer d'améliorer l'étendue et la qualité de la coopération entre les autorités centrales et au sein du Réseau judiciaire européen.

6. **Autres recommandations**

6.1. Comme indiqué précédemment au paragraphe 5.2.2, le Comité estime que la Commission et le Conseil doivent traiter de toute urgence les questions posées par une séparation dans le cas de situations familiales extra-conjugales, ainsi que l'aspect transfrontalier de ces questions, en particulier par rapport à la responsabilité parentale.

Le Comité est conscient du fait que des progrès en la matière ne peuvent pas être réalisés dans le cadre de la proposition actuelle. Il considère qu'il est urgent d'adopter ce règlement, et ne propose donc pas d'étendre son champ d'application aux relations extra-conjugales. Cependant, dans l'intérêt des personnes concernées par une séparation dans le cas d'une relation extra-conjugale, et en particulier, dans l'intérêt de leurs enfants, le Comité est d'avis qu'un cadre juridique est nécessaire tant au niveau national que communautaire, et invite instamment la Commission a entamer des travaux dans ce domaine.

6.2. Le Comité note avec intérêt que la France considère l'enlèvement d'enfants comme un délit. Tout en ne souhaitant pas criminaliser les relations ou la séparation conjugales, l'assimilation de l'enlèvement d'enfants à un délit peut contribuer à localiser rapidement l'enfant, étant donné que la police des États membres est généralement plus efficace que les autorités civiles pour localiser des personnes disparues. Le Comité recommande que cette approche soit envisagée par d'autres États membres, afin d'accélérer le retour de l'enfant chez son tuteur légal.

6.3. L'attribution de droits parentaux, ainsi que les droits de visite, etc. sont couverts par la proposition à l'examen. Dans le cadre de cette proposition, les enfants adoptés sont sur le même pied que les enfants biologiques. Le Comité comprend toutefois qu'il n'est pas prévu actuellement d'inclure les procédures d'adoption proprement dites dans le champ d'application de la proposition. Cela semble quelque peu contradictoire, puisque l'adoption pourrait être considérée comme «l'attribution ... de la responsabilité parentale» par excellence. Le Comité recommande que les procédures d'adoption soient couvertes par la proposition.

6.4. Les obligations alimentaires restent couvertes par un autre instrument juridique. Étant donné que cette question est presque invariablement urgente, le Comité recommande que les dispositions relatives à la compétence, à la reconnaissance et à l'exécution en matière d'obligations alimentaires soient mises sur le même pied que l'instrument proposé pour la reconnaissance et l'exécution en matière commerciale.

6.5. L'abandon d'enfants et l'abus de l'autorité parentale constituent un problème non négligeable au sein de l'Union européenne (bien qu'il provienne parfois de l'extérieur). Le Comité invite la Commission à examiner cette question par le biais d'une étude, et à entreprendre les actions qui s'imposent sur la base des résultats de ces recherches, dans le but de définir des mesures centrées sur l'enfant.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «La Lettonie et la Lituanie sur la voie de l'adhésion»

(2003/C 61/16)

Lors de sa session plénière des 16 et 17 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «La Lettonie et la Lituanie sur la voie de l'adhésion».

La section «Relations extérieures», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 septembre 2002 (rapporteur: M. Uno Westerlund).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

A. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. La voie de l'adhésion à l'Union européenne

1.1. *De l'indépendance au référendum*

Lorsque la Lettonie et la Lituanie ont acquis leur indépendance en 1991, les deux pays se sont très rapidement intéressés à l'adhésion à l'Union européenne. Les différentes étapes furent les suivantes:

— En 1993: Conseil européen de Copenhague au cours duquel il fut établi que les pays ayant conclu des accords européens pourraient devenir membres;

— En 1995: signature par les deux pays de l'accord européen avec l'UE;

— En 1995: demande d'adhésion déposée par les deux pays;

— En 1998: reconnaissance des deux pays en tant que pays candidats à l'adhésion;

— En mars 2000: début des véritables négociations.

La Lettonie et la Lituanie ont commencé les négociations après le premier groupe de pays candidats. Les négociations ont cependant enregistré des progrès rapides en raison d'efforts considérables, et il n'existe plus désormais aucun retard. Le Conseil européen de Laeken de décembre 2001 a décidé que

la Lettonie et la Lituanie feraient partie des dix pays avec lesquels les négociations devaient être clôturées au plus tard fin 2002, afin de leur permettre de participer aux élections européennes de 2004 en qualité d'États membres.

1.2. *Une composante de la zone de la Baltique et de la dimension septentrionale de l'UE*

L'évolution qui a eu lieu depuis 1991 a été fortement influencée par l'accroissement constant des échanges en tous domaines entre la Lettonie et la Lituanie, d'une part, et leurs voisins de la zone de la Baltique, d'autre part. Les trois États baltes ont mis au point des structures de coopération réciproque. Ils jouent un rôle actif au sein du Conseil des États de la mer Baltique (CEMB) et ils coopèrent étroitement dans des domaines importants avec la Russie, les pays nordiques, la Pologne et l'Allemagne. Grâce à l'initiative de l'Union européenne sur la dimension septentrionale, qui est géographiquement définie comme la zone de la Baltique, les problèmes et le potentiel de développement qui concernent fortement ces deux pays sont devenus aussi un centre d'intérêt dans le cadre du débat qui a lieu au sein de l'Union européenne.

C'est pourquoi la Lettonie et la Lituanie participent désormais à des réseaux de plus en plus solides dans la zone de la Baltique, réseaux qui incluent le nord-ouest de la Russie et Kaliningrad. Ces réseaux se composent d'institutions politiques, de villes et de régions, d'entreprises et de liens commerciaux, d'organisations de la société civile et de particuliers. Les ministres de l'économie et du commerce s'efforcent de faciliter la coopération économique, notamment en essayant d'atteindre l'objectif consistant à permettre aux transports de marchandises de franchir une frontière dans la région dans un délai maximum de deux heures [1].

Le rôle joué par la société civile a fait l'objet d'un examen particulier lors de la réunion du CEMB, qui s'est tenue à Kaliningrad le 5 mars 2002, sous la présidence de la Russie. À l'issue de la réunion, les ministres des Affaires étrangères ont fait la déclaration suivante: «Le Conseil des États de la mer Baltique recommande une intensification de la coopération entre les organisations bénévoles et d'autres structures de la société civile de la zone de la Baltique. Ce processus de mise en réseaux contribuera à mettre en évidence des tâches prioritaires, qui devront être résolues en commun». Le sommet des États de la Baltique, qui a eu lieu à St-Petersbourg en juin 2002, a également souligné la nécessité de développer la société civile dans la région.

1.3. *Contribution du CESE*

Le CESE contribue de diverses manières à cette évolution [2]. De l'avis du CESE, il est particulièrement important que les relations politiques, économiques et sociales avec la Russie continuent à évoluer dans un sens positif après l'élargissement. C'est pour l'ensemble de l'Union européenne une affaire d'importance et d'un grand intérêt que la situation en Russie évolue dans un sens positif. Dans son dernier avis «Partenariat stratégique UE/Russie», le Comité a exposé son point de vue sur ces questions. En préparation à la réunion des ministres sur la dimension septentrionale de l'Union européenne prévue en août 2002, le CESE a rédigé, conjointement avec des représentants de la société civile organisée d'autres pays concernés, une déclaration. Dans le cadre des travaux relatifs à un nouveau programme d'action pour la dimension septentrionale de l'Union européenne, le CESE organisera en 2003 une conférence ou un forum où seront conviés des représentants, notamment, de la société civile organisée de la zone de la Baltique. Une première conférence analogue s'est tenue à Umeå en février 2001. Le CESE est ainsi prêt à poursuivre ses efforts pour susciter une intensification de la coopération entre les organisations bénévoles et d'autres structures de la société civile dans la zone de la Baltique, et pour être le maître d'œuvre de ce processus.

1.4. *Kaliningrad*

À cet égard, il est très important de tenir compte de la situation spéciale de l'enclave russe de Kaliningrad. Le CESE a déjà insisté sur le fait que la manière dont évoluera Kaliningrad aura une importance capitale pour l'ensemble de la région ainsi que pour les relations entre l'Union européenne et la Russie. Le CESE a fait remarquer qu'il faut prendre des mesures particulières en vue de faciliter la coopération économique et réduire les disparités économiques, sociales et environnementales entre la région de Kaliningrad et les régions lituaniennes et polonaises environnantes. C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer la coopération entre la Commission et le Conseil des États de la mer Baltique.

Les habitants de l'*oblast* de Kaliningrad peuvent actuellement traverser la Lituanie et la Pologne sans visa. Le CESE souhaite vivement que l'on trouve aux questions de visas et de transit une solution satisfaisante pour toutes les parties avant l'élargissement de l'Union européenne à la Lituanie et à la Pologne. Il s'agit de trouver des solutions techniques souples, qui ne mettent pas en péril les normes de l'accord de Schengen. Le CESE se félicite, à ce propos, de la décision prise par la Suède d'ouvrir (et c'est le premier État membre de l'UE à le faire) un consulat général à Kaliningrad, et il recommande aux autres États membres de l'UE de faire de même, dans la mesure où une telle démarche facilitera notamment l'obtention d'un visa Schengen.

2. **Points de départ de la réflexion**

2.1. *Délimitation de l'analyse*

La société civile occupe une place centrale dans l'analyse ci-dessous. Au départ, celle-ci porte sur l'évolution par rapport aux critères politiques de Copenhague, qui étaient la condition préalable à l'ouverture de négociations. L'on examine de façon détaillée certains domaines qui font partie des conditions à remplir pour l'adhésion. Les rapports réguliers de la Commission concernant les progrès sur la voie de l'adhésion constituent une source importante.

(1) Cet objectif avait été défini en 2000 et aurait dû être atteint en 2001. Vu que cela n'a pas été le cas, ce point a été l'un des principaux sujets examinés lors de la réunion des ministres qui s'est tenue à Moscou le 20 mars 2002.

(2) Les relations entre l'Union européenne, la Russie, l'Ukraine et le Belarus, JO C 102 du 24.4.1995; Les relations entre l'Union européenne et les États riverains de la mer Baltique, JO C 73 du 9.3.1998; La dimension septentrionale: Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003, JO C 139 du 11.5.2001; Partenariat stratégique UE/Russie: les prochaines étapes?, JO C 125 du 27.5.2002.

2.2. *Éléments constitutifs d'une société civile*

La Lettonie et la Lituanie ont fait partie de l'Union soviétique de 1944 à 1991. Pour l'Union soviétique, la société civile représentait une menace. C'est pourquoi elle faisait obstacle à ce que les citoyens s'organisent en dehors du contrôle de l'État.

Les événements qui ont abouti à l'indépendance des États baltes sont généralement qualifiés de «révolution chantante», car les gens avaient formé des milliers de chœurs, de chorales, de sociétés d'histoire des traditions populaires, etc., qui exprimaient leur sentiment face à la menace d'une puissance dominante. Par-là se manifesta aussi le potentiel de construction d'une société civile. Depuis l'indépendance de la Lettonie et de la Lituanie, la société civile a connu un développement énorme et ce développement a été favorisé par une collaboration ciblée avec des organisations sœurs se trouvant dans les États membres de l'UE, et particulièrement avec celles des pays voisins situés de l'autre côté de la mer Baltique, y compris la Norvège. Ce développement bénéficie aussi d'une aide matérielle significative en provenance des États-Unis.

Ce développement a, à maints égards, impliqué une mutation complète. C'est, par exemple, le cas pour les syndicats.

Certes, ils existaient du temps de l'Union soviétique, mais leur rôle était circonscrit au sein du système. Les syndicats étaient souvent des prolongements du parti communiste qui servaient à exercer un contrôle sur les individus.

Les salaires étaient déterminés par la voie administrative. Les grèves étaient interdites. Les syndicats avaient pour but de sauvegarder les intérêts des travailleurs en œuvrant pour de bonnes conditions de travail et en offrant aux travailleurs la possibilité d'avoir des loisirs enrichissants. C'est pourquoi les syndicats communistes géraient de vastes installations de loisirs de diverses sortes. Le taux d'adhésion était proche des 100 %.

Le pourcentage de travailleurs syndiqués en Lettonie et en Lituanie a radicalement chuté lorsqu'a débuté la transition à la démocratie et à l'économie de marché, et cette tendance s'est maintenue. Une faible syndicalisation dans les économies dites de transition est souvent le signe d'une bonne progression sur la voie de l'économie de marché et de l'établissement d'organisations démocratiques. Les conditions sont désormais réunies pour poursuivre cette construction sur une base stable. En général, les organisations ne sont plus aussi tributaires qu'elles l'ont été des revenus de biens immobiliers et d'autres actifs financiers hérités de l'ancien système.

2.3. *Adaptation à l'adhésion à l'Union européenne*

La Lettonie et la Lituanie faisaient partie intégrante de l'État soviétique centralisé. Dès leur indépendance, ces pays ont dû se doter d'une nouvelle administration, d'une organisation judiciaire propre ainsi que d'autres apanages d'un État indépendant.

La transformation de l'industrie, qui est nécessaire pour passer d'une production centralisée, répondant aux besoins de l'Union soviétique sous forme de grandes entités étatiques, à la différenciation requise dans un État moderne qui se caractérise par une économie ouverte est une opération lourde, qui a entraîné un taux de chômage élevé.

L'agriculture a été soumise à la même mutation. Le démantèlement des grands kolkhozes et sovkhozes, la restitution de terres à leurs anciens propriétaires et le passage à l'exploitation privée représentent un processus juridique de très grande envergure. D'un autre côté, le grand nombre de petites exploitations agricoles privées produisant des denrées alimentaires apporte une certaine protection sociale à de nombreuses personnes en Lettonie et en Lituanie, en particulier au stade initial de la difficile période de transition.

Les États membres de l'Union européenne ne doivent pas uniquement adapter leur législation nationale aux règles communautaires, en d'autres termes transposer les règles de l'Union européenne. L' «acquis communautaire» doit également être mis en œuvre, c'est-à-dire respecté dans la pratique. Une grande partie des règles régissant le marché intérieur concernent en réalité les produits et leur innocuité, les processus de production, l'environnement de travail, le droit du travail etc., autant de dispositions qui dans la pratique ne peuvent être mises en œuvre que dans les entreprises et par le personnel de ces dernières.

Les négociations d'adhésion ne sont pas seulement une question réservée aux fonctionnaires et aux hommes politiques. Les partenaires sociaux et d'autres représentants de la société civile, par exemple les organisations représentant les agriculteurs, les consommateurs, les mouvements écologistes etc., doivent également être associés et informés.

Le CESE est convaincu qu'une association précoce des partenaires sociaux et d'autres ONG garantira une meilleure compréhension des règles communautaires et la mise en œuvre adéquate de ces dernières.

B. **LA LETTONIE**

1. **Le pays**

1.1. *La population*

La population de la Lettonie s'élève à 2,37 millions d'habitants. Selon le recensement de 1998, le pourcentage de Lettons était alors de 56 %, tandis que les Russes représentaient 32 % de la population. Parmi les autres minorités linguistiques, l'on retrouvait des Biélorusses (4 %), des Ukrainiens (3 %), des Polonais (2 %) et des Lituaniens (1 %). La majorité des Lettons habitent dans les campagnes, tandis que la population de souche slave habite, pour une très grande part, dans les villes. L'on comptait dans la capitale, Riga, qui regroupe près de la moitié de la population, 47 % de Russes. Les groupes ethniques sont mélangés. Aucune région de Lettonie ne peut être qualifiée de lettone ou de russe. Le fait que la ville de Daugavpils, située au sud-est, compte 80 % de Russes doit être considéré comme une exception.

La langue lettone est surtout apparentée au lituanien, mais les différences sont cependant telles qu'il n'est pas possible pour les Lettons et les Lituaniens de communiquer les uns avec les autres en parlant chacun leur langue respective. Tant les églises protestante et catholique que l'église orthodoxe russe sont fortement représentées dans le pays.

La Lettonie est un État foncièrement balte. Du fait de sa situation géographique entre la Lituanie et l'Estonie, la Lettonie s'intéresse davantage à la coopération baltique que l'Estonie, qui s'identifie aux pays nordiques, et que la Lituanie, qui est historiquement liée à la Pologne. Étant donné la présence d'une forte minorité russe, la Lettonie subit beaucoup plus fortement la «pression» russe que la Lituanie.

1.2. *La situation politique*

La Lettonie a, depuis 1999 pour Présidente une femme, Mme Vaira Vike-Freiberga, universitaire ayant une expérience internationale (mais ne connaissant pas le russe), dont l'activité professionnelle se situait auparavant au Canada. La situation politique du pays s'est caractérisée par son instabilité. Le gouvernement actuel, dirigé par l'ancien maire de Riga, M. Andris Berzins, s'est constitué en mai 2000 après que M. Andris Skele, personnalité controversée, ait été contraint de démissionner. Ce gouvernement repose sur une large base conservatrice tripartite au parlement (Saeima) et il est lié à divers intérêts économiques.

Les élections législatives normales auront lieu en octobre 2002.

1.3. *L'économie*

La Lettonie a été durement touchée par la crise économique russe de 1998; le pays enregistre toutefois une croissance importante depuis 2000. En 2002 et 2003, le taux de croissance prévu devrait atteindre 5 % voire davantage. Le secteur des services représente plus des deux tiers de l'économie et c'est ce secteur qui enregistre la plus forte croissance, alors que la part du PIB provenant de l'industrie manufacturière continue de baisser. La croissance des transports, notamment le transit de produits pétroliers russes, est un facteur important. Cette source de revenus menace cependant de se tarir, dans la mesure où la Russie est en train de construire, pour des raisons politiques, une nouvelle voie de communication jusqu'au Golfe de Finlande. L'accroissement des salaires réels occasionne une augmentation sensible de la consommation. Il y a cependant un revers de la médaille: cette expansion entraîne une augmentation du déficit de la balance des paiements courants, ce qui aggrave les risques pour la monnaie nationale (Lat), laquelle est alignée sur le panier de monnaies du Fonds monétaire international (DTS). L'inflation est, depuis 1999, inférieure à 3 % et elle ne devrait pas, selon les prévisions, augmenter sensiblement d'ici à 2004. Le taux de chômage est élevé (environ 13 %), voire très élevé dans certaines régions du pays. La tendance est toutefois à la baisse.

L'évolution des investissements étrangers directs de 1996 à 2000 a été la suivante pour chacune des années consécutives: 301, 460, 318, 324 et 443 millions d'écus/EUR. Cela correspond à 5-6 % du PIB, ce qui est un niveau relativement élevé. La moyenne annuelle par habitant s'élève à 156 EUR. Ces investissements se sont réalisés pour une grande part dans le secteur bancaire.

L'économie parallèle constitue un grave problème. La non-déclaration de revenus représente une perte de recettes considérable pour l'État. Ce problème est clairement lié au fait que la nation est encore en train de se construire, que de nombreuses personnes n'ont pas la nationalité lettone et n'ont donc pas de sentiment d'appartenance à l'État letton.

1.4. *La politique étrangère*

La politique étrangère de la Lettonie est empreinte, dans son intégralité, des ambitions d'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. Parallèlement, la Lettonie a cherché à développer la coopération transfrontalière avec la Russie. Par moments, les relations avec le voisin de l'Est ont été tendues. La Russie n'a toujours pas ratifié l'accord de délimitation des frontières avec la Lettonie. Aucun haut représentant du gouvernement russe n'a encore rendu visite à cet État depuis sa reconstitution.

2. **Les critères politiques de Copenhague**

2.1. *La démocratie et le principe de l'État de droit*

La décision de partenariat pour 2002 souligne la nécessité pour la Lettonie d'adopter un certain nombre de mesures destinées à garantir l'existence d'une administration publique stable, qui soit capable de mettre en œuvre l'acquis communautaire. La réalisation d'un État de droit requiert également une série de mesures à prendre dans le domaine de la justice. Dans les deux cas, l'accent est mis sur la nécessité d'actions de formation et sur la nécessité d'augmenter les rémunérations des fonctionnaires.

La corruption est à voir comme un problème grave. Le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), par exemple, présente la même image négative dans un rapport de 2001. Ce rapport souligne notamment le fait que des personnes influentes ont utilisé la privatisation pour servir des intérêts personnels ([1]). Le Conseil exige de la part de la Lettonie qu'elle achève l'élaboration du cadre juridique de la lutte contre toutes les formes de corruption et qu'elle veille tant à l'application de la législation qu'à la mise en œuvre de la stratégie anti-corruption.

2.2. *Droits de l'homme et protection des minorités*

Les conditions d'obtention de la nationalité lettone ont été sensiblement assouplies à la suite d'un référendum organisé en 1998. Ces assouplissements ont également ouvert la voie aux négociations d'adhésion à l'Union européenne. Actuellement, pratiquement toutes les personnes qui résident en Lettonie peuvent solliciter la nationalité lettone. Toutefois, environ 22 % des immigrés en Lettonie n'ont toujours pas de nationalité; il s'agit, pour la plupart, de Russes, de Biélorusses ou d'Ukrainiens.

Des mesures d'aide ont été prises, telles qu'une réduction des droits à payer pour obtenir la nationalité, une intensification de l'information et un meilleur accès aux cours de langue. Pourtant, le nombre de personnes naturalisées n'augmente pas sensiblement.

([1]) Latvia. Human Development Report 2000/2001. The public policy process in Latvia, Riga 2001.

La plupart des personnes qui n'ont pas de nationalité ont désormais des passeports spéciaux, qui remplacent les passeports soviétiques abandonnés en mars 2000. Un tel passeport permet d'obtenir plus facilement et à moindre coût un visa pour la Russie qu'avec un passeport letton. Autrement dit, la Russie favorise la population russophone au détriment des personnes d'expression lettonne.

Environ 42 % de la population ont comme première langue une autre langue que le letton. L'Union européenne s'est activée en faveur de l'intégration des minorités au sein de la société lettone et elle a surtout exigé et financé la mise en œuvre de programmes de formation linguistique. Pendant l'année 2001, l'État letton a commencé à financer lui-même certaines parties du programme d'intégration. La pénurie d'enseignants est un grave problème. Les salaires peu élevés des enseignants ont cependant été quelque peu augmentés, ce qui paraît avoir pour effet d'accroître les effectifs du corps enseignant. Formellement, la loi linguistique de 2000 n'opère aucune discrimination, mais il existe de nombreux exemples de discrimination au niveau des exigences définies par les pouvoirs publics.

Le Conseil exige, dans le cadre de l'accord de partenariat, la poursuite des mesures d'intégration des personnes n'ayant pas de nationalité et il insiste sur l'enseignement de la langue. Il dénonce également l'application discriminatoire de la loi linguistique et exige des changements.

2.3. *Observations du CESE*

Le CESE a pris acte de la reconnaissance par la Lettonie de la nécessité d'améliorer l'efficacité, la responsabilité et la transparence de l'administration publique. S'exprimant du point de vue des citoyens individuels et de la société civile, le CESE entend encourager la Lettonie à accroître ses efforts en ce sens. À l'instar du Parlement européen ([1]), le CESE voudrait souligner le fait que les pays qui connaissent un très faible degré de corruption se caractérisent par un degré élevé de transparence, par une séparation claire entre, d'une part, les responsabilités politiques et, d'autre part, la conduite d'entreprises, par une fonction publique politiquement neutre et par des normes professionnelles élevées dans le domaine judiciaire.

Le CESE se félicite des mesures prises en vue de faciliter la naturalisation des personnes n'ayant pas de nationalité. Il considère comme positive la décision prise en mai 2002 selon laquelle la connaissance de la langue lettone n'est pas une condition d'éligibilité au Parlement. Il est toutefois, à terme, inadmissible — du point de vue politique, économique et social — qu'une grande partie de la population n'ait pas de nationalité.

Les mesures discriminatoires prises par les autorités lettones à l'égard de la population russophone, de même que les discriminations opérées par les Russes à l'encontre des personnes ayant un passeport letton, ne sont pas acceptables. La Lettonie doit impérativement poursuivre ses efforts en vue d'améliorer sa législation et prendre des mesures anti-discriminatoires qui soient conformes à l'acquis, sur base de l'article 13 du traité.

([1]) A5-0252/2001 (16 juillet 2001).

3. **La société civile organisée**

3.1. *Les organisations syndicales*

La Lettonie n'a qu'une seule centrale syndicale, la LBAS. Le nouvel État a transféré à la LBAS, ainsi qu'à une partie des organisations affiliées, les biens qui ont été considérés comme leur appartenant. La LBAS a d'emblée marqué son indépendance par rapport aux partis politiques. Les oppositions qui se manifestèrent au sein de l'organisation entre les sociaux-démocrates et les autres affiliés, et qui étaient importantes initialement, semblent avoir été surmontées.

Le nombre d'affiliés que compte la LBAS est tombé à environ 200 000. Les organisations de fonctionnaires dominent.

La syndicalisation est actuellement d'à peine 20 %. D'importants efforts de recrutement ont été réalisés, avec un concours important d'organisations syndicales suédoises, mais jusqu'à présent, les résultats ne sont guère encourageants. Les espoirs se portent maintenant sur la mise en œuvre d'une action coordonnée à l'adresse des jeunes.

3.2. *Les organisations professionnelles*

La Confédération des employeurs lettons est la principale organisation patronale de Lettonie. Elle est née en 1993 de la fusion de deux organisations, et elle connaît un développement très positif. Les membres sont soit des organisations de branche, soit des entreprises individuelles. Environ un tiers des travailleurs lettons sont employés par des entreprises appartenant à cette confédération. L'un des axes prioritaires des activités de la confédération est l'intégration de l'économie parallèle dans l'économie officielle. Actuellement, 11 des 20 plus importants contribuables de Lettonie sont affiliés à la confédération.

L'absence d'organisations représentant les petites entreprises constitue un problème.

La Chambre lettone de commerce et d'industrie compte un peu plus de 900 membres dans l'ensemble du pays et elle enregistre une forte expansion. Selon une enquête coordonnée réalisée dans les pays candidats au début de 2001, les entreprises étaient peu informées des règles du jeu applicables après l'adhésion à l'Union européenne ([2]).

L'agriculture et l'industrie alimentaire occupent une place significative dans l'économie et la vie sociale de la Lettonie. Les agriculteurs lettons s'activent au sein de diverses organisations qui ne coopèrent pas encore de façon optimale. La Fédération des agriculteurs lettons, créée dès 1990, compte le plus grand nombre d'affiliés (1 460 cotisants) et représente avant tout les exploitations familiales. Le Parlement des agriculteurs lettons a été créé en 1999. Ses affiliés possèdent en moyenne 240 hectares de terres agricoles. À cela s'ajoute une organisation qui concerne les anciens kolkhozes dont les superficies sont supérieures à 1 000 hectares ([3]).

([2]) CAPE 2001, Summary report, Eurochambres and SBRA, Bruxelles 2001.

([3]) Il existe une organisation séparée pour les propriétaires de forêts.

3.3. *Autres organisations*

Il existe à Riga, depuis 1996, un Centre pour les organisations non gouvernementales (Centre ONG). Ce centre reçoit une aide financière extérieure de la part du PNUD, de la Soros Foundation Latvia ainsi que d'autorités et d'organisations américaines et européennes, dont la Commission européenne. Les aides fournies aux ONG à l'échelon national sont jusqu'à présent très limitées, et aucune organisation ne dispose des ressources administratives nécessaires pour pouvoir obtenir des aides de la part de l'Union européenne. On estime qu'il existe en Lettonie environ 1 000 ONG, locales pour la plupart.

Depuis l'indépendance, une évolution importante est intervenue, en particulier en ce qui concerne la structure des partis politiques. Les partis n'ont toutefois que peu d'adhérents, le plus grand parti en ayant environ 5 000. Au cours de ces dernières années, l'on observe une nette tendance chez les individus à s'organiser et à formuler des revendications, au lieu de s'en tenir à des critiques passives.

Le mouvement de défense des consommateurs a besoin de se renforcer en Lettonie. Un département du ministère de l'Économie — le Centre pour la protection des droits des consommateurs — a notamment pour mission de fournir des services à des organisations bénévoles de consommateurs.

3.4. *Appréciations et recommandations du CESE*

Le développement de la société civile organisée est impressionnant en Lettonie. Il est très important de poursuivre et d'intensifier la coopération avec des organisations sœurs, au premier chef dans la zone de la Baltique, y compris la Russie, ainsi que la coopération dans un cadre européen. L'un des objectifs majeurs doit consister à accroître le nombre d'affiliés et à développer l'activité des affiliés au sein des organisations. Cela permet de renforcer les structures démocratiques tout en luttant contre le risque de voir les organisations devenir à long terme financièrement dépendantes d'aides extérieures. L'amélioration de la coopération à l'échelon national pourrait également permettre, dans certains cas, de renforcer l'impact politique.

Le gouvernement doit encourager, de multiples manières, la poursuite du développement de la société civile organisée et, par-là, l'enracinement de la démocratie dans le pays.

Quant aux partenaires sociaux, il est de première importance qu'ils intensifient leurs efforts en vue de répondre correctement aux exigences imposées par le modèle social européen.

Le CESE considère que l'instauration de comités consultatifs mixtes entre des représentants de la société civile organisée au sein des pays candidats et du CESE est l'instrument le plus important dont dispose le CESE pour faire avancer le processus d'élargissement. Le CESE regrette le fait que les organisations lettones estiment ne pas disposer des ressources nécessaires pour participer à un tel comité. Le CESE est dans l'attente de la future activité qui sera menée en commun au sein du CESE.

4. **Domaines spécifiques**

4.1. *L'économie de marché*

L'économie de marché fonctionne bien en Lettonie. La privatisation des entreprises publiques est presque totalement terminée. Il ne reste plus à privatiser que quelques grosses entreprises dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et de la navigation. La privatisation des terres et des forêts est en cours, et le marché des exploitations agricoles commence à fonctionner. Le cadre juridique de l'activité des entreprises est grosso modo établi. La restructuration du secteur bancaire est en bonne voie et le marché des capitaux est opérationnel.

Les petites et moyennes entreprises jouent un rôle important dans l'économie lettone. Elles génèrent plus de 50 % du PIB et elles emploient plus de 70 % de la main-d'œuvre. Des programmes mis en place par l'État et de nouvelles possibilités de financement ont contribué à une évolution positive.

L'intégration du commerce avec l'Union européenne progresse constamment. Tant les importations en provenance de l'Union européenne que les exportations vers l'Union européenne sont en augmentation. En 2000, les exportations de marchandises à destination de l'Union européenne représentaient 64,6 % du total des exportations de marchandises.

4.1.1. Observations du CESE

La confiance en l'économie de marché risque de s'effondrer si les disparités sociales s'élargissent et si parallèlement, la société est marquée par la corruption et l'évasion fiscale. Les dirigeants lettons ont la lourde responsabilité de veiller à ce que les avantages de l'économie de marché profitent à l'ensemble de la population.

4.2. *Le dialogue social*

Le principe du dialogue tripartite est bien implanté en Lettonie. Un conseil consultatif tripartite composé au maximum de 12 représentants de l'État, du patronat et des organisations syndicales a été créé dès 1993. Ce conseil a été renforcé en 1999 par la conclusion d'un accord qui prévoit que le but recherché est de trouver un consensus dans l'intérêt de l'ensemble de la société. Les partenaires sociaux assument une coresponsabilité en matière de prise de décisions et d'application de celles-ci. Ce conseil comprend un sous-organe tripartite chargé des questions liées à la formation et à l'emploi. Il existe également des comités consultatifs tripartites pour la protection des travailleurs et les questions d'assurance.

Le dialogue tripartite s'est révélé positif et il est apprécié par toutes les parties. Il doit toutefois aboutir à des consultations et à des résultats plus efficaces.

La Commission constate, d'autre part, que le dialogue bipartite entre les partenaires sociaux reste peu important, tant sur le plan national que régional. Certaines tendances montrent cependant un renforcement de ce dialogue. À ce propos, il convient particulièrement de noter que, depuis 2001, la LBAS organise des formations pour ses organisations de branche et pour les régions. Des conventions collectives sur les salaires ainsi que sur les contrats de travail ont également été conclues dans certaines branches, de sorte que plus de la moitié des

entreprises dans lesquelles le syndicat est représenté sont couvertes par de tels accords. L'on enregistrait, en 2000, 39 conventions de branche et 2 018 conventions conclues au niveau des entreprises. Cela signifie qu'environ 25 % des salariés lettons sont couverts par des conventions collectives, ce qui représente une augmentation d'environ 2 % par rapport à 1999. Il convient toutefois de renforcer encore davantage le dialogue, en particulier au niveau des branches.

4.2.1. Observations du CESE

Le CESE se félicite de l'évolution positive des dialogues bipartite et tripartite, mais constate cependant qu'il reste encore beaucoup à faire avant que les salariés lettons ne soient protégés à un degré raisonnable par les conventions collectives. Il convient que le gouvernement exerce un meilleur contrôle du respect des conventions collectives. À l'instar de la Commission, le CESE souligne la responsabilité qui incombe au gouvernement d'aider les parties concernées à se préparer au rôle actif qu'elles ont à jouer dans le contexte européen, ainsi que de favoriser les structures de négociations collectives et de dialogue social en général. Il convient que les entreprises des États membres de l'UE se sentent également investies d'une telle responsabilité ([1]).

4.3. *Marché de l'emploi et politique sociale*

Le taux de chômage varie fortement d'une région à une autre. La situation est la plus grave dans l'est du pays où il est plusieurs fois supérieur à celui de Riga. C'est notamment dans l'agriculture qu'il existe un taux important de chômage caché. La population russe est souvent touchée dans la mesure où les entreprises russes ont davantage subi les effets de la restructuration. Le fossé des générations et les disparités de formation constatés sur le marché de l'emploi ont un caractère grave. Les jeunes qui ont reçu une formation moderne sont très recherchés sur le marché de l'emploi, alors que les personnes ayant une formation assez ancienne et fortement spécialisée se retrouvent chômeurs de longue durée. L'augmentation des ressources destinées à la formation constitue également une priorité budgétaire de la Lettonie.

La Lettonie a adopté au début de 2001 son deuxième plan en faveur de l'emploi, conformément aux lignes directrices de la politique commune de l'emploi de l'Union européenne. Le placement de la main-d'œuvre s'est fortement perfectionné et l'on enregistre des progrès dans ce domaine, en particulier pour ce qui concerne les jeunes chômeurs. L'accent est mis sur une politique active de la main-d'œuvre, mais la Commission estime que le gouvernement n'alloue pas suffisamment de ressources à cette fin.

L'assurance-chômage a fait l'objet d'une réforme en 1999. Pour être assurée, la personne doit avoir payé sa cotisation pendant neuf mois au cours des douze derniers mois. Le niveau des prestations est actuellement fonction de la durée pendant laquelle la personne a été assurée, ainsi que des revenus antérieurs. Pour une personne qui a été assurée, par exemple, pendant 20 à 29 ans, l'assurance représente 60 % du salaire perçu au cours des six derniers mois. Les prestations peuvent être perçues pendant neuf mois au maximum et elles diminuent progressivement jusqu'à la moitié du niveau initial. Du fait de la réforme de l'assurance-chômage, le nombre de personnes percevant une indemnité a diminué d'environ 20 %. Au début de 2002, une bonne moitié des demandeurs d'emploi percevait une indemnité au titre de l'assurance-chômage. Ce pourcentage est appelé à augmenter suite à une loi adoptée le 1er juillet 2001, qui confère au demandeur d'emploi le droit à l'assurance-chômage même si l'employeur n'a pas payé de cotisations.

Les salaires réels ont évolué dans un sens positif. Entre 1996 et 2000, le PIB par tête est passé de 4 700 à 6 600 standards de pouvoir d'achat en prix courants. Cela signifie que les différences par rapport à l'Union européenne ont diminué. Cependant, les différences régionales sont importantes. En 1998, le revenu moyen à Riga représentait 32 % de la moyenne de l'Union européenne, alors qu'il était inférieur à 20 % dans trois des quatre autres régions du pays. Les salaires d'un tiers de la population active ne dépassent toutefois pas le revenu minimum garanti de 60 Lat par mois, et les collectivités locales ne disposent souvent pas des ressources nécessaires pour le payer.

La politique de protection sociale présente d'importantes lacunes. Ce phénomène se reflète notamment dans les très faibles taux de natalité (1,09 par femme contre la moyenne déjà faible de l'UE, qui est de 1,45). Une grande partie de la population — tant les travailleurs que les chômeurs — vit en dessous du minimum vital. Il est manifeste que l'économie parallèle et les petites exploitations agricoles individuelles — 172 000 selon des statistiques de 1997 — continuent à avoir une grande importance pour la survie de nombreuses personnes.

4.3.1. Observations du CESE

La lutte contre le chômage doit bénéficier du plus haut degré de priorité. Cela suppose le maintien d'un taux de croissance élevé, ainsi qu'une meilleure coordination des mesures de politique économique et de politique sociale. Le CESE entend souligner le rôle capital des partenaires sociaux dans la stratégie pour l'emploi.

La lutte contre l'exclusion sociale est actuellement prioritaire dans l'Union européenne, et un programme de lutte contre la pauvreté a été adopté. La Lettonie doit déployer des efforts importants en vue de combattre l'exclusion sociale dans le pays et, en particulier, dans certaines régions.

4.4. *La politique de développement rural et la politique régionale*

Le secteur agricole représentait, en 2000, 4,5 % du PIB de la Lettonie et 13,5 % de l'emploi, ce qui signifie toutefois une diminution de 2 % par rapport à 1999. Le remembrement d'îlots d'exploitation s'opère lentement. Le programme *Sapard* d'actions de développement en faveur de l'agriculture, de l'industrie alimentaire et de la société rurale a connu un démarrage difficile, mais il fonctionne depuis la fin de 2001. Les domaines qui bénéficient des ressources les plus importantes sont la transformation et la commercialisation, la modernisation de l'agriculture, ainsi que la diversification de l'économie rurale et l'amélioration des infrastructures. L'Union européenne participe à raison d'un peu moins de 40 % du total des dépenses projetées pour les années 2000 à 2006.

([1]) Le Parlement européen note que certaines entreprises des États membres de l'UE adoptent une attitude hostile à l'égard des organisations syndicales et des conventions collectives et il a demandé à la Commission de procéder à une investigation approfondie de la situation.

La politique structurelle souffre du fait que ni la coordination nationale, ni les structures régionales ne fonctionnent encore de façon satisfaisante. De légers progrès ont été réalisés dans les domaines de la politique régionale et de la coordination de divers instruments structurels. L'important principe du partenariat pour la gestion des aides structurelles de l'Union européenne ne s'est pas imposé. Les administrations centrales se sont pourtant engagées à gérer les aides structurelles en se fondant sur ce principe, et une importante conférence réunissant les parties concernées a eu lieu en mars 2002. La Commission a exigé qu'un document complet sur la planification des programmes lui soit fourni pour la fin de 2002.

4.4.1. Observations du CESE

En ce qui concerne le secteur agricole, le CESE tient à affirmer tout particulièrement la nécessité d'une politique de développement rural. Les autorités doivent soutenir les organisations agricoles et coopérer avec elles, notamment en vue de transmettre efficacement des informations aux catégories défavorisées de la population, qui ont souvent une vision négative de l'adhésion à l'Union européenne.

À propos de la politique régionale, le CESE insiste sur l'importance qu'il y a à ce que s'impose le principe du partenariat. C'est là que se trouve la clé du succès en matière d'élaboration et d'application des programmes d'aide régionale ([1]).

Le CESE estime que tant la politique de développement rural que la politique régionale de la Lettonie doivent être orientées dans la plus large mesure possible vers les investissements en ressources humaines, c'est-à-dire la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, et qu'elles doivent également promouvoir la mobilité professionnelle et géographique. En tant que choix politique délibéré, le fait de miser sur la société cognitive devrait également faciliter l'obtention de résultats positifs à long terme dans les négociations sur les aides agricoles et régionales de l'Union européenne. En même temps, des investissements sont nécessaires en vue de la rénovation des structures industrielles et du développement des infrastructures.

5. **Conclusions et recommandations**

Le CESE félicite la Lettonie pour les rapides progrès réalisés sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne, et il est convaincu que les négociations non encore achevées pourront se conclure au plus tard à la fin de 2002 et servir de base à un référendum. Le parti pris démocratique exige que le référendum soit précédé d'une vaste campagne d'information et d'un débat public. Cela exige dans une large mesure des initiatives de la part des autorités, des médias et de la société civile organisée.

Le CESE estime que le résultat du futur référendum sera largement influencé par la capacité de la Lettonie à résoudre, avec le concours de l'Union européenne et de ses États membres, les problèmes politiques, économiques et sociaux qui sont liés à la construction nationale et au passage d'une économie planifiée à une économie de marché. Le CESE recommande à toutes les parties concernées de concentrer leurs efforts sur la résolution de ces problèmes.

([1]) Dans son avis 1480/2001, le CESE met particulièrement l'accent sur les partenaires sociaux.

C. **LA LITUANIE**

1. **Le pays**

1.1. *La population*

La Lituanie est, avec ses 3,7 millions d'habitants, la plus grande des trois républiques baltes. Le pays est également le plus homogène sur le plan ethnique, avec 80 % de Lituaniens, 11 % de Polonais (habitant pour la plupart la capitale, Vilnius) ainsi que 8 % de Russes et de petites minorités biélorusses et ukrainiennes.

La Lituanie se distingue des deux autres États baltes dans la mesure où l'on peut y invoquer un fier passé historique, largement partagé avec celui de la Pologne. Tous les Lituaniens savent que le royaume s'étendait jadis d'une mer à l'autre, c'est-à-dire de la mer Baltique à la mer Noire. Avant la seconde guerre mondiale, la Lituanie comptait une importante population juive et Vilnius était un centre important de la judéité. De toutes les églises, c'est l'église catholique romaine qui maintenant prédomine.

1.2. *La situation politique*

La Lituanie a, depuis juillet 2001, un gouvernement de coalition de type centre-gauche, qui a succédé à un gouvernement conservateur. À la tête de ce gouvernement, se trouve M. Algirdas Brazauskas, qui a rassemblé derrière lui divers groupes sociaux-démocrates et constitué une coalition avec un petit parti socio-libéral. L'on considère comme bonnes les chances de voir la cohésion gouvernementale se maintenir jusqu'à la fin de la législature, c'est-à-dire jusqu'en 2004.

L'actuel président, M. Valdas Adamkus, âgé de 74 ans, a passé la plus grande partie de sa vie aux États-Unis. L'on ne sait pas encore s'il se présentera aux élections présidentielles prévues pour la fin de 2002, élections où l'on s'attend à ce que le populaire M. Brazauskas soit candidat.

1.3. *L'économie*

La crise russe a frappé la Lituanie avec un certain retard et le bilan de 1999 a été une croissance négative d'environ 3 %. L'agriculture a subi des conséquences très négatives de la baisse de la demande en provenance d'Ukraine et de Russie, ainsi que de la suppression des droits de douane protecteurs. Il a fallu des mesures radicales de politique budgétaire pour retrouver la confiance et créer les conditions d'un redressement. La reprise est laborieuse. Le PIB de la Lituanie devrait cependant augmenter de 4,5 % en 2002 et de 5 % en 2003. La reprise dépend avant tout d'un accroissement des exportations, les produits pétroliers raffinés jouant le rôle principal, mais cette tendance pourrait s'inverser rapidement. L'ensemble du secteur énergétique occupe une position particulière dans la société lituanienne, et il existe une forte dépendance vis-à-vis du pétrole brut et du gaz en provenance de Russie.

La consommation privée n'augmente que lentement, mais les salaires réels sont en hausse. La balance des paiements courants est désormais plus positive qu'elle ne l'avait été depuis longtemps. L'on prévoit que l'inflation, qui s'est pendant de nombreuses années située autour de 1 %, passera à 2,5 % en 2002 et à 3 % en 2003. L'inflation ne devrait toutefois pas être influencée par le fait que la monnaie nationale (Lit) est rattachée, depuis février 2002, à l'euro et non plus au dollar. Le taux de chômage est élevé — 16 % — mais l'on s'attend à le voir diminuer quelque peu au cours de l'année 2003.

Les investissements étrangers directs n'ont pas évolué de façon positive; une grande partie d'entre eux est liée à la privatisation. Ils représentaient, en 1999, 5,5 % du PIB et, en 2000, 2,5 %. Cette tendance est toutefois en train de s'inverser. La moyenne annuelle par habitant de 1996 à 2000 a été de 115 EUR.

1.4. *La politique étrangère*

La politique étrangère de la Lituanie est empreinte, dans son intégralité, des ambitions d'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. Dans les relations avec la Russie, la question de Kaliningrad occupe une place centrale. À ce sujet, la Lituanie joue un rôle de médiateur entre l'Union européenne et la Russie. Moscou apprécie ce rôle, comme l'indique clairement le fait que le ministre des Affaires étrangères russe s'est rendu à Vilnius en mars 2002. Il s'agissait de la première visite d'un représentant de rang aussi élevé de l'État russe dans un pays balte.

1.5. *La centrale nucléaire d'Ignalina*

1.5.1. La situation actuelle

L'Union européenne exige la fermeture et le démantèlement de la centrale nucléaire d'Ignalina, qui a été construite par les Russes, qui est une installation du type de Tchernobyl et qui se trouve dans la ville de Visaginas, dans le coin nord-est de la Lituanie. La Lituanie s'est rapidement engagée à mettre hors service le premier réacteur en 2005, et en ce qui concerne le deuxième réacteur, un accord de principe a été conclu en juin 2002, lequel prévoit le déclassement pour 2009. L'Union européenne entend bien faire en sorte que la Lituanie n'en subisse aucun dommage économique. Les deux réacteurs de la centrale d'Ignalina fournissent plus des trois-quarts des besoins de la Lituanie en électricité et lui assurent également des revenus à l'exportation.

Les exigences formulées par l'Union européenne en ce qui concerne la centrale d'Ignalina sont perçues de façon très négative par la population. Elles comportent non seulement un aspect matériel et social, mais aussi un aspect psychologique. Ces exigences deviennent le symbole d'une ingérence extérieure du type de celle dont les Lituaniens ont voulu se débarrasser en devenant indépendants. Les syndicats sont très critiques à l'égard du fait que presqu'aucune mesure n'a été prise en vue de préparer la reconversion des quelque 7 000 personnes qui travaillent aujourd'hui à Ignalina ou qui dépendent indirectement de la centrale. Le fait que la grande majorité de ces personnes sont russophones et ont de grandes difficultés à trouver un emploi ailleurs en Lituanie constitue un problème particulier. La ville de Visaginas et ses 33 000 habitants sont confrontés à la menace de se trouver totalement exsangues, et l'ensemble de la région d'Utena, qui compte 200 000 habitants, risque d'être durement frappée.

1.5.2. Observations du CESE

La centrale d'Ignalina n'est pas seulement une question d'importance nationale pour la Lituanie; c'est aussi une question d'importance pour l'ensemble de l'Union européenne et les régions avoisinantes. Le CESE est fermement persuadé qu'Ignalina doit fermer conformément au plan prévu. Il faut cependant que le plan soit réalisé de manière à proposer le plus rapidement possible à la population lituanienne, et en particulier aux habitants de la région d'Ignalina, des solutions de rechange positives et réalistes du point de vue de l'économie et de l'emploi. Pour cela, des actions conjointes devront être menées, en premier lieu, par la Lituanie, les différents États membres et l'Union européenne. Le CESE insiste pour que l'ensemble du processus ait lieu dans une grande transparence et en concertation constante avec toutes les parties concernées, en particulier les organisations de partenaires sociaux.

2. **Les critères politiques de Copenhague**

2.1. *La démocratie et le principe de l'État de droit*

Dans sa dernière décision en matière de partenariat, le Conseil insiste pour que la Lituanie adopte différents types de mesures destinées à garantir l'existence d'une administration publique stable, qui soit capable de mettre en œuvre l'acquis communautaire. La réalisation d'un État de droit suppose également une série de mesures à prendre dans le domaine de la justice. Dans les deux cas, l'accent est mis sur la nécessité d'actions de formation et sur la nécessité d'augmenter les rémunérations des fonctionnaires.

La corruption est à voir comme un problème grave. Le Conseil demande à la Lituanie d'achever l'élaboration du cadre juridique de la lutte contre toutes les formes de corruption et de veiller tant à l'application de la législation qu'à la mise en œuvre de la stratégie anti-corruption.

Le Conseil n'a pas de demandes spéciales à adresser à la Lituanie en matière de droits de l'homme et de protection des minorités.

2.2. *Observations du CESE*

L'administration centrale souffre d'une imprécision dans la délimitation entre la politique et l'administration, ce qui crée des zones d'ombre et une insuffisance de continuité. Un autre problème qui se pose est celui des incessants changements de personnel, ce qui peut, dans une large mesure, se répercuter sur les conditions d'emploi des fonctionnaires. La coopération est mauvaise entre l'échelon national et les collectivités territoriales. Il est urgent que les instances concernées s'attaquent sérieusement à ces problèmes et prennent, ce faisant, en compte les mesures proposées par la Commission. Une modification prévue de la délimitation des régions devrait pouvoir attendre.

Le Parlement européen a noté que la corruption dans le monde politique ne semble pas être particulièrement répandue, mais qu'au contraire, la corruption au sein de l'administration pose un grave problème [1]. Le CESE voudrait, pour sa part, engager les responsables lituaniens à poursuivre leurs efforts en vue d'éliminer les causes de la méfiance des citoyens à l'égard de l'administration et de la justice, y compris la police.

3. **La société civile organisée**

3.1. *Trois centrales syndicales*

Le mouvement syndical lituanien collabore actuellement au sein de trois centrales syndicales. La plus grande de ces centrales et la plus représentative est la Confédération des syndicats lituaniens, créée seulement le 1er mai 2002 et résultant de la fusion entre le Centre des syndicats lituaniens et l'Unification des syndicats lituaniens. La nouvelle organisation compte environ 100 000 membres. Le mouvement syndical européen — en particulier dans les pays nordiques — a soutenu de diverses manières cette évolution vers un moindre morcellement et une adhésion à la Confédération européenne des syndicats est logique. Le Syndicat des travailleurs, qui a modifié son appellation en 2002, pour devenir le Syndicat Lituanien Solidarumas, s'est constitué avec des aides en provenance des États-Unis (AFL-CIO). L'organisation repose sur un système d'affiliation directe, et le nombre d'affiliés s'élève, selon les indications données, à 52 000. La Fédération Lituanienne du Travail remonte à l'entre-deux-guerres et elle a été reconstituée par le parti démocrate-chrétien. Elle compte entre 2 000 et 3 000 membres.

Selon le rapport de la Commission pour 2001, le degré de syndicalisation est de 13 %, ce qui représente une certaine augmentation. Le droit des fonctionnaires de l'État à appartenir à des organisations syndicales est soumis à certaines restrictions. La question des droits à disposer des biens immobiliers hérités du syndicat communiste empoisonne depuis longtemps les relations syndicales en Lituanie. Les détenteurs de pouvoir de diverses formations politiques ont cherché à favoriser leurs amis syndicalistes. Cette question est désormais entre les mains des organisations, qui auront à trouver elles-mêmes une solution.

3.2. *Les organisations professionnelles*

La principale organisation patronale est la Confédération des Industriels lituaniens (LPK), créée en 1993. Les affiliés sont des organisations de branche, mais aussi des entreprises individuelles. La Confédération regroupe au total 2 800 entreprises, des petites et moyennes entreprises pour la plupart. Elle n'a aucune activité de recrutement direct. L'organisation dispose d'un secrétariat complet, et notamment d'une division internationale. La LPK a le statut d'observateur au sein de l'UNICE et elle va prochainement en devenir membre à part entière. Un des objectifs majeurs de l'organisation consiste à établir un dialogue plus efficace entre les partenaires sociaux et le gouvernement.

La Chambre lituanienne de commerce, d'industrie et d'artisanat est organisée en cinq chambres régionales. Elle compte, au total, environ 1 600 membres. Au début de 2001, les entreprises étaient peu informées des règles du jeu applicables après l'adhésion à l'Union européenne [2]. La Chambre a pris l'initiative d'élaborer un registre des entreprises, qui est tenu à jour.

Les organisations d'agriculteurs ont mis en place, ces dernières années, une certaine coopération, en particulier pour ce qui concerne les questions européennes. L'Union des agriculteurs lituaniens (LFU), qui compte 15 000 membres cotisants, a été créée dès 1989, et elle représente le secteur agricole privé. La LFU est en voie de devenir une organisation d'agriculteurs individuels moderne, démocratique et représentative. La Fédération des propriétaires terriens a un nombre limité d'affiliés et son influence est également restreinte. L'Association des entreprises agricoles (Bendroves) représente les grandes entreprises agricoles. La situation de la Chambre lituanienne de l'agriculture est particulière, en ce sens que l'adhésion y est obligatoire et que cette organisation est financée par l'État. Elle a été créée en 1925 et a été rétablie par une loi de 1997.

3.3. *Autres organisations*

Il existe à Vilnius, depuis 1995, un Centre d'information et d'aide aux organisations non gouvernementales (NISC). Ce Centre reçoit des aides financières de la part du PNUD, de la Soros Foundation, ainsi que de diverses autorités et organisations américaines et européennes, dont la Commission européenne. Le gouvernement apporte un certain soutien aux ONG, et les donateurs bénéficient de déductions fiscales. On estime qu'il existe environ 5 000 ONG actives en Lituanie, et le NISC a des contacts avec approximativement la moitié d'entre elles, des ONG locales pour la plupart. Au début de l'indépendance, les ONG formaient un bloc politique au parlement et ce bloc s'est transformé en partis politiques en 1991/1992. Ce secteur connaît actuellement une évolution stable, et bénéficie de possibilités croissantes d'exercer une influence politique (le NISC cite tout particulièrement les services publics de santé).

L'Association lituanienne des consommateurs est, selon ses statuts adoptés en 1996, une organisation publique à laquelle l'affiliation est individuelle. Elle est divisée en 13 régions et a obtenu des aides financières de la part, notamment, de la Commission européenne et du Conseil nordique des ministres, ainsi que, récemment, du gouvernement lituanien.

3.4. *Appréciations et recommandations du CESE*

Le développement de la société civile organisée est impressionnant en Lituanie. Il est très important de poursuivre et d'intensifier la coopération avec des organisations sœurs, au premier chef dans la zone de la Baltique, y compris la Russie, ainsi que la coopération dans le cadre européen. L'un des objectifs importants est d'accroître le nombre d'affiliés et de développer l'activité des affiliés au sein des organisations. Cela permet de renforcer les structures démocratiques tout en luttant contre le risque de voir les organisations devenir à

[1] A5-0253/2001 (16 juillet 2001).

[2] CAPE 2001, Summary report, Eurochambres and SBRA, Bruxelles 2001.

long terme financièrement dépendantes d'aides extérieures. L'amélioration de la coopération à l'échelon national pourrait également, dans certains cas, renforcer l'impact politique. Le CESE se félicite de la coopération accrue qui existe entre les organisations syndicales et au sein des organisations agricoles.

Le gouvernement doit encourager, de multiples manières, la poursuite du développement de la société civile organisée et, par là, l'enracinement de la démocratie dans le pays.

Quant aux partenaires sociaux, il est de première importance qu'ils intensifient leurs efforts en vue de répondre correctement aux exigences imposées par le modèle social européen.

Le CESE constate avec satisfaction que les organisations lituaniennes sont prêtes à instaurer, conjointement avec le CESE, un comité consultatif mixte. Le CESE est aussi dans l'attente de la future activité qui sera menée en commun au sein du CESE.

4. **Domaines spécifiques**

4.1. *L'économie de marché*

L'économie de marché fonctionne bien en Lituanie. La privatisation des entreprises publiques est bien avancée, de même que les préparatifs en vue de privatiser ce qui reste. Le droit de propriété est bien établi. La restitution des terres et des forêts se poursuit, et le marché commence à être opérationnel dans ce secteur, ce qui favorise l'apparition d'une agriculture durable. La restructuration du secteur bancaire est en bonne voie et le marché des capitaux est opérationnel.

L'intégration du commerce avec l'Union européenne progresse constamment, même si cette intégration est plus lente que pour d'autres pays. Les partenaires commerciaux les plus importants après l'Union européenne sont les autres pays candidats. Les exportations vers l'Union européenne sont en hausse. Les échanges avec la Communauté des États Indépendants ont fortement diminué depuis la crise russe de 1998. La Lituanie est membre de l'Organisation mondiale du commerce depuis 2001 (la Lettonie en est membre depuis 1999).

L'on estime que 96 % des entreprises lituaniennes sont des petites et moyennes entreprises. Actuellement, le budget de l'État comporte un poste spécifique pour la promotion de leur développement, mais très peu de mesures ont été prises en vue d'exécuter le programme prévu.

4.1.1. Observations du CESE

Il a fallu de lourds sacrifices pour rétablir la stabilité économique, sacrifices qui ont entraîné une aggravation des disparités sociales. La confiance en l'économie de marché risque de s'effondrer si les disparités sociales s'élargissent. Les dirigeants lituaniens ont la lourde responsabilité de veiller à ce que les avantages de l'économie de marché profitent à l'ensemble de la population. Il conviendra de traiter la question de la prédominance du secteur énergétique dans la société lituanienne.

4.2. *Le dialogue social*

La coopération tripartite à l'échelon national a lieu dans le cadre du conseil tripartite national, qui a été créé en 1995. Ce conseil est composé de 15 membres égaux en droits (5 pour chaque partie). La présidence est tournante tous les quatre mois. Le gouvernement y est représenté par des représentants des ministères concernés.

La coopération actuelle repose sur un accord conclu en février 1999, qui visait à améliorer la qualité et l'efficacité. Il a été signé par le premier ministre de l'époque, les quatre centrales syndicales et les trois organisations patronales. Le gouvernement s'est notamment engagé à aborder au sein du conseil des questions pertinentes de législation et à informer le parlement (Seimas) des conclusions du conseil. Les partenaires sociaux se sont engagés, de leur côté, à ne pas entreprendre d'actions contre le gouvernement à propos de questions ayant fait l'objet d'un consensus au sein du conseil. Un point particulier concerne la coopération et l'échange d'informations dans le cadre des préparatifs à l'adhésion à l'Union européenne.

Le conseil tripartite a notamment pour mission importante de proposer le salaire minimum légal. Celui-ci influence indirectement les salaires, en premier lieu dans le secteur public, étant donné que ces salaires sont souvent exprimés en multiples du salaire minimum.

La Commission constate que l'efficacité du dialogue tripartite doit être améliorée et que ce dialogue doit aboutir à une consultation des parties concernées à propos des questions économiques et sociales importantes.

Le dialogue bipartite est très peu développé: 10 % seulement du marché du travail est couvert par des conventions collectives et celles-ci concernent avant tout le secteur public. Il n'existe que quelques accords de branche et d'entreprise. La Commission insiste pour que des efforts soient réalisés en vue de renforcer le dialogue bipartite, en particulier à l'échelon sectoriel. Elle invite le gouvernement à aider les partenaires à se préparer au rôle actif qu'ils ont à jouer dans le contexte européen et à les aider à participer au dialogue social et aux négociations à tous les niveaux.

De son côté, le gouvernement craint que l'absence de négociations collectives entre les partenaires sociaux à différents échelons ne confère au salaire minimum un impact beaucoup trop important. La législation du travail, qui a été adoptée pendant l'été 2002, prévoit un cadre plus positif pour les négociations collectives, et notamment une formation relative aux questions de négociations, à l'intention des partenaires sociaux. Cette législation vise aussi à une meilleure représentation, à une meilleure information et à une meilleure consultation des travailleurs.

4.2.1. Observations du CES

Le CESE déplore les importantes lacunes dont souffrent dialogues bipartite et tripartite en Lituanie. Une très faible proportion des travailleurs est protégée par des conventions collectives, et le dialogue tripartite relatif aux questions politiques, y compris celles qui concernent l'adhésion à l'Union européenne, semble plus formel que réel. À l'instar de la Commission, le CESE souligne la responsabilité qui incombe au gouvernement d'aider les parties concernées à se préparer

au rôle actif qu'elles ont à jouer dans le contexte européen ainsi que de favoriser les structures de négociations collectives et de dialogue social en général. Le CESE voit s'annoncer une évolution plus positive prenant appui sur une nouvelle législation du travail.

4.3. *Le marché de l'emploi et la politique sociale*

Le taux moyen de chômage qui, par référence à la définition de l'OIT, se situait à 16 % en 2000, varie très fortement d'une région à une autre. L'ampleur du chômage de longue durée constitue un grave problème. Le gouvernement a adopté, en mai 2001, un plan de politique active du marché du travail, qui vise à réduire sensiblement le taux de chômage recensé. Ce plan inclut des actions très dynamiques de placement de la main-d'œuvre par le biais d'un réseau bien structuré de bureaux de placement. L'un des objectifs fixés pour 2004 consiste à faire en sorte que toutes les personnes qui sont toujours au chômage au bout de trois mois puissent se voir proposer une mesure active. Ce plan est financé par l'Union européenne à hauteur d'un peu plus de 5 % ([1]).

L'assurance-chômage a, sous sa forme actuelle, une importance limitée. Pour pouvoir en bénéficier, la personne doit avoir payé sa cotisation pendant 24 mois au cours des 36 mois écoulés. Le niveau des prestations dépend uniquement de la durée pendant laquelle la personne a été assurée et il varie entre 19 % et 34 % d'un salaire mensuel moyen. D'après les statistiques les plus récentes, 15,2 % des chômeurs recensés percevaient une indemnité au titre de l'assurance-chômage.

La politique de protection sociale comporte des mesures d'aide soumises à des conditions de ressources et qui sont administrées par les collectivités locales. Ces mesures consistent en une aide sociale, une aide au chauffage du logement, ainsi qu'un accès gratuit, par exemple, aux soins de santé et aux soins aux enfants d'âge scolaire ou pré-scolaire. Une grande partie de la population vit en dessous du minimum vital.

Le gouvernement prévoit une réforme des deux volets du système de protection sociale.

Les salaires réels connaissent une évolution positive. Ils ont augmenté de 36 % entre 1997 et 2000, mais c'est au cours de ces deux dernières années que la progression a été la plus faible. Cela signifie que les différences par rapport à l'Union européenne se sont réduites. Le salaire minimum, qui avait été fixé à 430 Litas en 1999, correspondait en 2001 à 40 % du salaire moyen. Il n'augmentera pas en 2002. Par contre, suite à un accord conclu au sein du conseil tripartite, l'on a diminué l'impôt acquitté par les personnes à faibles revenus.

Une grande partie de la population — tant les travailleurs que les chômeurs — vivent en dessous du minimum vital. Aussi bien les petites exploitations agricoles individuelles (d'une superficie moyenne de 2,2 hectares) que les exploitations familiales (d'une superficie moyenne de 7,6 hectares) revêtent une grande importance pour la survie de nombreuses personnes. (Les statistiques, qui comptabilisaient, au total, 539 000 exploitations de ce type en 1997, sont toutefois exagérées dans la mesure où une part significative des petites fermes donnent des terres à bail aux exploitations plus importantes.)

([1]) Programme of the Republic of Lithuania for increasing employment for 2001-2004 (Approved by Resolution No. 529 of 8 May 2001 of the Government of the Republic of Lithuania).

4.3.1. Observations du CES

La Lituanie a le taux de chômage le plus élevé de tous les pays candidats. Il faut donner à la lutte contre le chômage le plus haut degré de priorité. Cela suppose le maintien d'une forte croissance, ainsi qu'une meilleure coordination des mesures de politique économique et de politique sociale. Le CESE entend souligner le rôle capital joué par les partenaires sociaux dans la stratégie pour l'emploi. Ceux-ci ont besoin de coordonner leurs efforts en vue de pouvoir y participer de façon efficace. La lutte contre l'exclusion sociale est actuellement prioritaire dans l'Union européenne, et un programme de lutte contre la pauvreté a été adopté. Il faut que les acteurs des pays candidats participent à ce programme. La Lituanie doit réaliser des efforts importants pour combattre l'exclusion sociale dans le pays.

4.4. *La politique de développement rural et la politique régionale*

Le secteur agricole représentait, en 2000, 8 % du PIB de la Lituanie et 18 % de l'emploi, soit une diminution de 2 % par rapport à 1999. Le remembrement d'îlots d'exploitation s'opère lentement, étant donné notamment les retards survenus dans le processus de restitution; le délai imparti pour faire valoir des droits a cependant été fixé à juillet 2002. La superficie moyenne des terres est passée à 12,76 hectares. Les activités agricoles, en Lituanie, bénéficient de conditions favorables, et il existe un certain nombre d'exploitations agricoles rationalisées.

Les investissements dans l'agriculture sont un axe prioritaire du programme *Sapard*. Viennent ensuite la transformation et la commercialisation, ainsi que la diversification de l'économie rurale et l'amélioration des infrastructures. L'Union européenne participe pour un peu moins de 40 % à l'ensemble des actions.

La gestion nationale de la politique structurelle s'est sensiblement améliorée, ces derniers temps. Elle souffre toutefois du fait que les structures régionales ne fonctionnent pas encore de façon satisfaisante et d'un manque de confiance entre les deux niveaux. L'important principe du partenariat pour la gestion des aides structurelles de l'Union européenne ne s'est pas imposé. La Commission a exigé qu'un document complet sur la planification des programmes lui soit fourni pour la fin de 2002.

4.4.1. Observations du CES

En ce qui concerne le secteur agricole, le CESE tient à affirmer tout particulièrement la nécessité d'une politique de développement rural. Les autorités doivent soutenir les organisations agricoles et coopérer avec elles, notamment en vue de transmettre efficacement des informations aux catégories défavorisées de la population, qui ont souvent une vision négative de l'adhésion à l'Union européenne.

À propos de la politique régionale, le CESE insiste sur l'importance qu'il y a à ce que s'impose le principe du partenariat.

Le CESE estime que tant la politique de développement rural que la politique régionale de la Lituanie doivent être fortement orientées vers les investissements en ressources humaines, c'est-à-dire la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, et qu'elles doivent également promouvoir la mobilité professionnelle et géographique. En tant que choix politique délibéré, le fait de miser sur la société cognitive devrait également faciliter l'obtention de résultats positifs à long terme dans les négociations sur les aides agricoles et régionales de l'Union européenne. Des investissements doivent parallèlement être réalisés pour la rénovation des structures industrielles, notamment dans le secteur alimentaire, et pour le développement des infrastructures.

5. **Conclusions et recommandations**

Le CESE félicite la Lituanie pour les rapides progrès réalisés sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne, et il est convaincu que les négociations non encore achevées pourront se conclure au plus tard à la fin de 2002 et servir de base à un référendum. Le parti pris de la démocratie exige que le référendum soit précédé d'une vaste campagne d'information et d'un débat public. Cela exige dans une large mesure des initiatives de la part des autorités, des médias et de la société civile organisée.

Le CESE estime que le résultat du futur référendum sera largement influencé par la capacité de la Lituanie à résoudre, avec le concours de l'Union européenne et de ses États membres, les problèmes politiques, économiques et sociaux inhérents au passage d'une économie planifiée à une économie de marché. Le CESE recommande à toutes les parties concernées de concentrer leurs efforts sur la résolution de ces problèmes.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «Les aides financières de préadhésion — *Phare*, ISPA et *Sapard*»

(2003/C 61/17)

Le 17 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Les aides financières de préadhésion — *Phare*, ISPA et *Sapard*».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 5 septembre 2002 (rapporteur: M. Kenneth Walker).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 19 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 23 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. Dans le cadre de sa stratégie de préadhésion, l'UE aide financièrement les pays candidats, sous différentes formes. Les dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO) reçoivent ainsi un soutien financier direct provenant des instruments *Phare*, ISPA et *Sapard*. En outre, ils participent au cofinancement aux côtés de la Banque européenne d'investissement (BEI) et des institutions financières internationales. Les autres pays candidats (Chypre, Malte et la Turquie) ne bénéficient pas des instruments *Phare*, ISPA ou *Sapard* mais sont éligibles aux aides de la BEI, dont les crédits de 6,42 milliards EUR pour les pays méditerranéens dans le cadre du programme MEDA. Les pays candidats acquièrent également une expérience utile en ayant la possibilité de participer aux programmes de l'UE (tels qu'*Erasmus*, *Socrates* et *Leonardo*), ainsi qu'à ses agences et comités.

1.2. Le programme *Phare* est opérationnel depuis 1989. Il assiste les PECO et est centré sur la consolidation institutionnelle, c'est-à-dire le renforcement des capacités des pays candidats à appliquer l'acquis communautaire. Dans le cadre de ce programme, l'UE met des experts à disposition pour des missions de conseil à court terme et encourage des jumelages (détachements à long terme de fonctionnaires des ministères, collectivités régionales, agences publiques et organisations professionnelles des États membres). Le programme *Phare* prévoit également des investissements pour aider les pays candidats à mettre en œuvre l'acquis communautaire. D'autres aides destinées à la cohésion économique et sociale permettent le développement des mécanismes et institutions nécessaires à chaque pays pour son adhésion à l'UE, notamment pour mettre en œuvre les financements régionaux de l'UE. En 1999, le programme *Phare* a été recentré du fait de l'arrivée imminente des programmes ISPA et *Sapard*, afin d'éviter des chevauchements et de garantir la meilleure coordination possible entre les trois instruments. *Phare* a également permis d'aider certains pays d'Europe de l'Est qui ne sont pas candidats à l'adhésion. Le montant disponible en 2001 s'élevait à 1,62 milliard EUR par an (soit 1,59 milliard EUR aux prix de 1999).

1.3. Dans le cadre du programme ISPA (Instrument structurel de préadhésion), entré en vigueur le 1er janvier 2000, l'UE assiste les PECO dans les domaines suivants:

— environnement: mesures permettant à ces pays candidats de respecter l'acquis communautaire,

— infrastructure de transport: mesures de promotion des transports durables et, en particulier, des projets d'intérêt commun basés sur les critères définis dans la décision du Conseil (1692/96) établissant les réseaux transeuropéens (RTE).

Ce dernier point comprend l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux et des RTE. Tous les pays candidats éligibles ont élaboré des stratégies nationales de transport et d'environnement pour le financement communautaire à travers l'ISPA. Dans le cadre de ce programme, l'UE alloue 1,08 milliard EUR par an (prix de 1999) pour l'assistance en matière d'infrastructure.

1.4. Le programme *Sapard* (Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural) a été lancé par le règlement du Conseil (CE) no 1268/1999 et est entré en vigueur le 1er janvier 2000 pour promouvoir le développement agricole et rural dans les pays bénéficiaires. Les aides accordées dans le cadre de ce programme doivent prendre la forme d'une contribution financière et respecter des règles financières en partie comparables à celles établies pour le financement de la PAC et pour les instruments structurels. Le programme alloue 540 millions EUR par an (prix de 1999) aux PECO pour des projets de cofinancement choisis par le pays candidat sur la base des programmes de développement rural approuvés par l'UE. La structure de mise en œuvre totalement décentralisée de chaque pays comporte une agence *Sapard*, responsable de la gestion et des paiements, accréditée et approuvée par la Commission européenne.

1.5. L'aide financière de ces trois instruments s'inscrit dans le cadre juridique général des accords d'association avec les pays bénéficiaires et tient compte du contenu des partenariats pour l'adhésion. Pour *Phare* et ISPA, la Commission exerce des contrôles *ex ante* systématiques: les décisions concernant l'attribution des contrats sont prises par les pouvoirs adjudicateurs mais doivent auparavant avoir été approuvées par la délégation de la Commission. Le programme *Sapard* fonctionne, lui, selon un système de contrôle *ex post*: l'agence *Sapard* prend les décisions sans consultation préalable de la délégation de la Commission.

1.6. Les aides financières de préadhésion ont un double objectif:

— fournir une aide financière pour respecter les standards de l'UE et l'acquis communautaire,

— fournir une expérience aux pays candidats et les préparer à bien utiliser à l'avenir les fonds structurels et les fonds de cohésion de l'UE.

1.7. Ces trois instruments de préadhésion sont les précurseurs des financements communautaires qui seront disponibles pour ces pays après leur adhésion: il faut d'abord renforcer les compétences institutionnelles et créer de nouvelles structures organisationnelles et administratives. *Phare* est le précurseur des fonds structurels, ISPA du fonds de cohésion et *Sapard* des fonds agricoles ([1]). *Phare* est le seul instrument qui fournisse un soutien à la consolidation institutionnelle.

1.8. Ces trois instruments sont gérés par trois directions générales différentes de la Commission. *Phare* est géré par la DG Élargissement, ISPA par la DG Politique régionale et *Sapard* par la DG Agriculture. Les procédures varient considérablement entre les trois instruments. La procédure d'ISPA est assez différente de celle de *Phare*, et celle de *Sapard* est très différente de celles de *Phare* et ISPA ([1]).

1.9. L'UE soutient également des projets d'infrastructure à grande échelle via des accords de cofinancement avec la BEI et les institutions financières internationales avec lesquelles la Commission européenne a signé un mémorandum de coordination.

1.10. Outre les aides de préadhésion, l'UE mettra également à disposition des nouveaux États membres un budget compensatoire d'après-adhésion pour la période 2004-2006, afin qu'ils ne deviennent pas des contributeurs nets du budget communautaire. En effet, en dépit de la faiblesse du PIB des pays candidats par rapport à la moyenne communautaire, il y a un risque, sans ces financements, que certains pays contribuent plus au budget communautaire qu'ils ne perçoivent d'aides. Ils devront en effet y contribuer dès la date de leur adhésion mais l'absence de capacité d'absorption de leur structure administrative et la proposition de réduction des niveaux des paiements au titre de la PAC réduiront le montant des aides financières réellement alloué.

1.11. La preuve de la capacité à gérer les financements de préadhésion et, à partir de là, les aides beaucoup plus larges des fonds structurels et de cohésion qui feront suite à l'adhésion, devrait être un critère décisif pour la clôture définitive du chapitre 28. Le Parlement européen et le Conseil ont indiqué qu'il conviendrait de considérer cela comme un indicateur clé du niveau de préparation d'un pays pour l'adhésion.

1.12. Lors de l'élaboration de cet avis, le Comité s'est rendu dans quatre pays candidats (la Bulgarie, l'Estonie, la Pologne et la Slovaquie) et y a mené des auditions avec des représentants des partenaires sociaux et toute une série d'organisations de la société civile. En outre, des membres du groupe d'étude se sont entretenus avec certaines des délégations de la Commission européenne dans les pays candidats. Un questionnaire a été adressé à des représentants de la société civile dans les pays candidats qui participent à un comité consultatif mixte du CESE. Des documents de la Commission, des fonctionnaires des directions générales concernées et d'organisations de la société civile organisée au niveau européen ont également apporté leur contribution.

2. **Le fonctionnement des instruments de préadhésion**

2.1. *Phare*

2.1.1. *Phare* est un programme énorme et extrêmement complexe, qui représente un véritable défi pour la Commission européenne et pour chacun des pays bénéficiaires. Au début, il concernait principalement le secteur des finances publiques, l'agriculture, l'environnement et la privatisation. Le soutien au développement régional était également une priorité, complétée par les programmes de coopération transfrontalière. Les PME étaient aussi à l'ordre du jour. Les mesures de soutien ont essentiellement pris la forme d'une assistance technique, l'aide à l'investissement restant limitée ([1]).

2.1.2. Au début, le programme *Phare* s'adaptait à la demande. Les gouvernements des pays candidats proposaient des projets à la Commission européenne. À partir du moment où ils respectaient les objectifs de *Phare*, peu importaient le domaine ou secteur concerné, leur montant et leur objet. Cela s'est traduit par l'affluence de petits projets, dont le traitement était compliqué et nécessitait beaucoup de temps.

([1]) Compte rendu d'un séminaire organisé en septembre 1999 au Centre d'information de l'UE à Budapest. Présentation de M. Alain Bothorel, chef d'unité *Phare* de la délégation de Budapest.

2.1.3. En 1997, lors de la préparation des deux autres instruments de préadhésion, le programme *Phare* a été recentré pour s'inscrire dans la stratégie globale de préadhésion. La Commission a donné son avis sur chaque pays candidat, en indiquant les domaines dans lesquels il fallait agir pour permettre l'adhésion. Ces avis sont devenus la base des partenariats d'adhésion avec chaque pays. Le programme d'aide *Phare* était dès lors centré sur les priorités pour l'adhésion contenues dans les partenariats d'adhésion. C'est ainsi qu'il est devenu centré sur l'adhésion.

2.1.4. Sous cette forme, *Phare* fournit deux types d'aides: le soutien au renforcement institutionnel et le soutien à l'investissement. Le soutien au renforcement institutionnel représente 30 % du financement total et est divisé entre le jumelage et l'assistance technique. Le jumelage implique le détachement à long terme (plus d'un an) d'un fonctionnaire d'un État membre dans une structure homologue d'un pays candidat. Il peut être complété par une assistance technique spécialisée et un soutien à l'investissement en équipement (équipement nécessaire pour soutenir les projets de renforcement institutionnel). Il n'existe pas de seuil minimum pour les projets de renforcement institutionnel mais le montant moyen est de 1 million EUR. Les projets de soutien à l'investissement, qui constituent l'essentiel des 70 % restants, visent en priorité à réhabiliter et moderniser les infrastructures et leur montant minimal est de 2 millions EUR.

2.1.5. Le recentrage du programme a pratiquement nécessité deux ans, ce qui a fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes européenne [1] et des représentants des pays bénéficiaires. Ce processus a représenté une lourde charge de travail supplémentaire pour leurs administrations nationales et pour les délégations de la Commission européenne [1]. Il a également engendré une décentralisation progressive, qui se poursuit actuellement. Dans l'ancien système, les contrats supérieurs à 500 000 EUR devaient être autorisés par les bureaux centraux de *Phare* à Bruxelles. Aujourd'hui, les chefs de délégation peuvent approuver les projets jusqu'à 5 millions EUR.

2.1.6. Environ 78 % des financements *Phare* sont alloués aux programmes nationaux, signés bilatéralement avec chaque pays candidat. Le reste sert à financer les initiatives multilatérales, horizontales et de coopération transfrontalière (CTF). Suite à sa réorientation en 1998, *Phare* ne s'engage plus dans les projets environnementaux, qui dépendent du programme ISPA, ni dans les projets agricoles, regroupés dans le programme *Sapard*.

2.1.7. La Cour des comptes [2] a reproché au programme *Phare* son impact limité, du fait principalement des défauts d'harmonisation avec *Interreg*. En outre, il lui aurait manqué un système efficace de gestion de l'information et la Commission n'aurait pas réussi à démontrer l'intérêt du processus de jumelage [1], ce qui a conduit à une révision du processus.

2.1.8. Fin 1998, *Phare* avait distribué environ 5,8 milliards EUR, sur un engagement total de pratiquement 9 milliards EUR. En moyenne, près de 95 % des sommes engagées sont effectivement versées. Quelque 500 projets de jumelage sont en cours.

2.2. *ISPA*

2.2.1. La gestion de la phase de programmation et de la mise en œuvre du programme ISPA est placée sous la responsabilité de la DG Politique régionale. Les délégations de la Commission européenne jouent un rôle important durant la mise en œuvre. Comme les autres instruments de préadhésion, l'objectif final d'ISPA est l'adhésion et il doit se conformer aux priorités définies dans les partenariats d'adhésion. Le financement est destiné aux projets de transport et d'environnement, à parts égales.

2.2.2. Les pays bénéficiaires sont tenus d'élaborer des stratégies nationales en matière de transport et d'environnement. Les projets ISPA doivent faire l'objet d'un cofinancement et l'aide communautaire est limitée à 75 % de la contribution nationale (85 % dans des cas exceptionnels). Ils doivent également dans toute la mesure du possible avoir recours au financement privé. ISPA nécessite un protocole financier pour chaque projet et non pour l'ensemble d'un programme (comme c'est le cas pour *Phare*).

2.2.3. Les projets de transport doivent concerner soit un élargissement du réseau TINA (Évaluation des besoins en infrastructures de transport — EBIT), l'un des corridors prioritaires définis par la Commission, soit un chemin d'accès à ce réseau. Avant de présenter un projet à la Commission, il convient de réaliser une analyse coûts-bénéfices et une évaluation de l'impact environnemental. En outre, le projet doit être financièrement viable à long terme, notamment au niveau de la capacité à assurer un entretien régulier dans le temps, et s'inscrire dans la stratégie nationale. Dans le cas des projets ISPA en matière d'environnement, la priorité est donnée à ceux qui profiteront au plus grand nombre. C'est pourquoi les projets urbains ont tendance à prendre le dessus. Le montant minimal de l'investissement est fixé à 5 millions EUR, mais il est possible de regrouper plusieurs petits projets pour atteindre cette somme [3].

2.2.4. Comme *Phare*, ISPA est basé sur un système de contrôle *ex ante*. La Commission peut lever l'obligation de contrôles *ex ante*, mais uniquement dans le cadre du système de décentralisation étendue (EDIS), comme le stipule l'article 12 du règlement de coordination.

---

[1] Cour des Comptes, 1999, lettre de secteur sur *Phare*.

[2] Rapport spécial sur le programme *Phare* de coopération transfrontalière (CTF), 1994-1998.

[3] Commission européenne: DG Elargissement, février 2002, «Le processus d'élargissement et les trois instruments de préadhésion: *Phare*, ISPA, *Sapard*», compte rendu de la conférence du 5 mars 2000 organisée par la DG Élargissement et les représentations permanentes de la Suède et de l'Autriche auprès de l'Union européenne

2.2.5. La mise en œuvre du programme ISPA est assez limitée. Alors que son budget est de plus d'1 milliard EUR par an pour la période 2000-2002, les dépenses ont été nulles en 2000 et ne s'élèvent qu'à 200 millions EUR en 2001. Les chiffres de 2002 ne sont pas encore disponibles, mais devraient être plus élevés qu'en 2001.

2.3. *Sapard*

2.3.1. Le programme *Sapard* fonctionne selon le modèle du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), le système de subventions agricoles des États membres [1]. Il nécessite l'établissement dans le pays candidat d'un organisme payeur qui, après l'adhésion, pourrait être responsable des aides agricoles communautaires. À l'heure actuelle, ces organismes existent dans l'ensemble des pays éligibles à une exception près. Pour chaque pays candidat, la Commission approuve un programme basé sur un schéma élaboré par les gouvernements nationaux. Du fait du système de gestion totalement décentralisé, elle ne participe ni à la sélection ni à la gestion des projets et n'entre en scène qu'ultérieurement, lors de l'apurement des comptes (comme pour le FEOGA), pour s'assurer que la mise en œuvre est conforme aux règles du programme *Sapard*. Ces dernières requièrent un cofinancement, l'UE finançant jusqu'à 75 % (exceptionnellement 100 %) des dépenses publiques totales exigibles.

2.3.2. Le programme soutient notamment les projets en matière de développement agricole et rural, de tourisme régional et d'industrie alimentaire. Les bénéficiaires sont plutôt des acteurs du privé (souvent des PME) mais également du public, notamment en matière d'infrastructure. Les appels à propositions sont lancés par l'agence *Sapard* du pays bénéficiaire, qui mène le processus de sélection et gère les critères définis conformément aux règles du programme *Sapard*.

2.3.3. Alors que les financements ISPA se font au niveau gouvernemental et sont distribués aux ministères, les financements *Sapard*, eux, tendent à être distribués à beaucoup d'autres bénéficiaires, tels que les agriculteurs qui, en général, ne parlent aucune langue communautaire et les municipalités. Du fait du grand nombre de cas individuels et afin de contribuer au maximum à l'objectif de renforcement des capacités, il est justifié de mettre en place dès le début un système décentralisé. Les pays bénéficiaires doivent instaurer un système administratif pour exercer les contrôles. Des audits stricts sont menés et, contrairement à ce qui se produit avec *Phare*, la Commission peut demander à être remboursée si le projet n'est pas mis en œuvre convenablement. Elle peut également décider que les montants concernés soient déduits des paiements dus dans le cadre de n'importe quel instrument communautaire.

2.3.4. À la fin 2001, sur un budget de plus de 1,5 milliard EUR pour la période 2000-2002, environ 30 millions EUR avaient été distribués. Notons que le programme n'a démarré qu'en mai 2001, date de la première décision de transfert de gestion. Les deux tiers de la contribution communautaire totale sont alloués à la Pologne et à la Roumanie.

3. **Amélioration des instruments de préadhésion**

3.1. La Commission a identifié [2] cinq actions clés pour améliorer le fonctionnement des instruments de préadhésion:

— Les compétences de programmation et de gestion des PECO doivent être renforcées grâce à la consolidation institutionnelle et aux investissements correspondants, ainsi qu'à des approches pilotes pour les actions d'objectif 1.

— Les programmes nationaux de développement (PND) doivent être renforcés.

— Le pays candidat devra choisir la répartition la plus appropriée entre les modèles nationaux et régionaux.

— L'utilisation de l'approche par programmes sera élargie et leur gestion renforcée.

— En matière de cohésion économique et sociale, la programmation de la coopération transfrontalière (CTF) sera conforme au PND et se rapprochera d'*Interreg*.

3.2. Dans le cadre du processus continu de renforcement de la décentralisation, tous les financements *Phare* seront gérés par un seul organisme, le «fonds national», dans les PECO. L'ordonnateur national (ON) sera pleinement responsable et responsable devant la Commission de l'utilisation qui sera faite des fonds.

3.3. Les nouveaux mécanismes de mise en œuvre traduisent l'expérience acquise de la mise en œuvre des programmes *Phare* sur plusieurs années et, notamment, le besoin de s'assurer que seul un nombre limité de «centres d'excellence» sera responsable de la gestion des fonds [2]. Il s'agit d'une condition indispensable au transfert complet de responsabilités entre la Commission et le pays candidat en matière de marchés et de contrats.

3.4. Au lieu de projets isolés, *Phare* se dirige actuellement vers une gestion à base de programmes, ce qui devrait entraîner un alignement des programmes *Phare* CTF sur leurs homologues des fonds structurels (*Interreg*).

---

(1) Commission européenne: DG Elargissement, février 2002, «Le processus d'élargissement et les trois instruments de préadhésion: *Phare*, ISPA, *Sapard*», compte rendu de la conférence du 5 mars 2000 organisée par la DG Élargissement et les représentations permanentes de la Suède et de l'Autriche auprès de l'Union européenne

(2) *Phare*, rapport annuel 2000.

3.5. L'adoption par le programme *Phare* des lignes directrices *Interreg III* a fourni une assistance supplémentaire pour la préparation et la soumission des documents de programmation communs à *Phare* CTF et *Interreg* pour les régions frontalières UE-PECO, sur la période 2002-2006.

3.6. Un crédit a été inscrit à la ligne budgétaire de *Phare* CTF pour les fonds pour petits projets, qui sont désormais en place à toutes les frontières ([1]).

3.7. Le bureau TAIEX (Bureau d'assistance technique et d'échange d'information) a vu ses activités s'accroître de façon significative ([1]).

3.8. La nécessité a été perçue de disposer d'un nouvel instrument à moyen terme, qui comblerait le fossé entre le processus de jumelage à long terme et l'aide TAIEX à court terme. Baptisé «jumelage léger», il a été lancé en 2001 et devrait apporter plus de souplesse pour les mesures concernées ([1]).

3.9. Un outil de financement des PME a été ajouté au sein du programme *Phare* pour encourager les institutions financières à accroître et maintenir sur le long terme leur financement des PME ([1]).

4. **Points de vue sur les progrès réalisés et sur la situation actuelle**

4.1. *Points de vue de l'UE*

4.1.1. La Commission reconnaît que le montant des aides versées est faible par rapport au budget de chacun des trois instruments, mais elle en rend directement responsables les gouvernements des pays bénéficiaires. «Les instruments utilisés dans le cadre de *Phare* risquent d'être compromis par les déficiences des administrations nationales inhérentes au système» ([2]). La Commission affirme que rien ne peut être versé tant que le pays n'a pas prouvé qu'il est capable de gérer les fonds. Elle participe au renforcement de ces compétences, principalement via le programme *Phare*, mais les progrès sont lents dans certains pays. La Commission est limitée dans ses actes par les exigences de la réglementation financière.

4.1.2. La Commission estime que la politique à suivre devrait obéir à une vision cohérente à long terme. La condition préalable à l'obtention d'un financement de préadhésion est, pour les pays candidats, de préparer des stratégies et programmes nationaux de développement sectoriel. Les lignes directrices des aides financières de préadhésion ne rendent pas la consultation publique obligatoire. La République tchèque est le seul pays candidat à mener de manière cohérente une évaluation environnementale durable pour les plans et stratégies qu'elle a préparés.

4.1.3. Il ne s'agit pas simplement de s'assurer que les pays partenaires ont institué des systèmes de contrôle adéquats. Il est également essentiel qu'ils développent des mécanismes satisfaisants pour la mise en œuvre des projets. C'est pourquoi il est nécessaire de construire une infrastructure administrative capable de prendre en charge le processus de mise en œuvre, d'assurer la liaison avec les fonctionnaires de l'UE et d'exercer une fonction de coordination dans le pays concerné. Cette infrastructure est nécessaire pour servir d'interface au processus de financement de préadhésion, mais elle est également la condition sine qua non pour attirer les investissements étrangers.

4.1.4. Le fait que ces trois instruments aient tous des réglementations différentes a été critiqué, mais la Commission répond que cela est inévitable car les bénéficiaires sont différents. En outre, l'une de leurs fonctions est de préparer les pays candidats à participer aux fonds structurels et de cohésion, qui obéissent également à des règles différentes.

4.1.5. Si les petits projets localisés semblent avoir un impact plus direct et immédiat sur le niveau de vie régional que les grands projets, ces derniers, notamment ceux ayant une dimension transfrontalière, ont un plus fort impact macroéconomique et sont plus susceptibles d'améliorer la qualité de vie de tous à long terme.

4.1.6. Les programmes nationaux de développement sont souvent élaborés dans l'urgence, sans consultation suffisante entre les ministères responsables et les autres services de l'administration et encore moins avec les représentants de la société civile ([3]). On demande aux pays candidats de s'aligner sur les modèles actuels dans tous les aspects de la politique communautaire, même si la date prévue pour leur adhésion est encore assez lointaine et si la politique existante est en train d'être examinée. Il en résulte souvent un exercice limité à des politiques et modes opératoires dépassés. Les défauts et les erreurs des politiques communautaires sont ainsi reproduits dans les pays candidats. Il n'est satisfaisant ni pour eux ni pour l'UE que ces erreurs commises par le passé dans les États membres actuels se répètent dans les futurs États membres, qui s'enferment alors dans des situations instables. D'après l'association des «Amis de la Terre», cela est particulièrement

([1]) *Phare*, rapport annuel 2000.

([2]) Revue 2000 du Programme *Phare*, 27 octobre 2000, COM(2000) 3103/2.

([3]) Amis de la Terre Europe/CEE Bankwatch: Billions for Sustainability? Second briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications («Des milliards pour la durabilité? Deuxième point sur les fonds de préadhésion de l'UE et leur répercussions environnementales et sociales»).

vrai en ce qui concerne la PAC, qui ne remplit pas les conditions d'un développement durable. *Sapard* n'incite donc pas les pays candidats au développement durable ([1]).

4.1.7. Les principaux problèmes sont:

— le sous-développement du tissu entrepreneurial,

— le manque de capacité administrative,

— a faiblesse du judiciaire,

— le manque de neutralité et de transparence dans les administrations.

4.1.8. Les paragraphes suivants constituent une synthèse des points de vue exprimés par les représentants des délégations de la Commission européenne dans les divers pays visités lors des discussions menées avec eux.

4.1.8.1. Les projets échouent souvent du fait de la faiblesse des structures administratives nationales. Cela vient parfois du fait que le projet est trop ambitieux par rapport à la situation de l'administration nationale. Certains pays candidats n'élaborent pas les bonnes catégories de projets et cela engendre une accumulation des fonds non utilisés. Il est souvent difficile de créer des organismes de contrôle de qualité suffisante. La corruption est également un problème; elle est souvent exacerbée par l'inefficacité du judiciaire.

4.1.8.2. De nombreux ministères nationaux ne disposent pas encore de la capacité administrative ni des standards institutionnels requis. Les ministères ont besoin de moins de personnel mais il doit être plus motivé et mieux rémunéré. Il n'y a pas suffisamment d'agences de mise en œuvre au niveau régional, notamment du fait de déficiences des administrations régionales.

4.1.8.3. La plupart des pays candidats présentent un déficit de dialogue social et, souvent, un déséquilibre entre les partenaires sociaux.

4.2. *Points de vue des gouvernements des pays bénéficiaires*

4.2.1. La plupart des agences gouvernementales pensent que des progrès importants ont été réalisés dans le développement de l'infrastructure administrative, qu'il existe désormais une réelle capacité à élaborer, présenter et mettre en œuvre des projets et qu'il est possible d'absorber une proportion très importante des fonds alloués.

4.2.2. Les services gouvernementaux qui ne sont pas impliqués dans le processus ont tendance à faire preuve d'indifférence voire d'hostilité.

4.2.2.1. Les points de vue sur la réussite ou non du programme de jumelage varient considérablement d'un pays à l'autre. En général, le lancement du programme de «jumelage léger» a reçu un bon accueil. Il est perçu comme plus flexible, économique, rapide et facile à mettre en œuvre que le programme de jumelage conventionnel.

4.2.3. Il convient de motiver davantage les bénéficiaires, notamment dans le cadre de *Sapard*, afin de les encourager à proposer plus de projets. Cela pourrait se faire par la publicité et l'aide de l'UE en ce domaine serait d'une grande utilité. Il faut également améliorer la capacité du secteur privé.

4.2.4. Les représentants des gouvernements nationaux considèrent que, en général, les ONG et autres organisations de la société civile sont bien représentées dans le processus et ont autant de poids que les fonctionnaires du gouvernement.

4.2.5. Dans le cadre de *Phare* et d'ISPA, l'obligation faite aux sociétés candidates d'avoir au moins deux ans d'expérience dans le secteur concerné s'oppose à la participation des sociétés nationales, sauf si elles forment des consortiums avec des multinationales.

4.2.6. Il apparaît parfois que l'UE exerce des pressions en faveur de certaines sociétés de conseil pour obtenir l'approbation du projet. C'est notamment le cas pour ISPA.

4.2.7. Le délai de trois ans pour lancer, mettre en œuvre et achever le projet dans le cadre du programme *Phare* (règle n+3) est trop restrictif et doit être allongé.

4.2.8. Il convient de renforcer les éléments sociaux et de cohésion du programme *Phare*.

4.2.9. L'UE a tendance à ne pas respecter les délais pour ses propres responsabilités mais à exiger leur strict respect de la part des gouvernements nationaux. Il y a souvent un manque de communication entre les fonctionnaires de l'UE et les ministères nationaux.

4.2.10. Le programme *Phare* est géré par la DG Élargissement mais d'autres DG concernées sont souvent impliquées. Entre elles, la coordination et la coopération font souvent défaut.

4.2.11. Il apparaît qu'il y a souvent un manque de communication entre la Commission à Bruxelles et les délégations de la Commission dans les pays candidats.

([1]) Amis de la Terre Europe/CEE Bankwatch: Sustainable Theory — Unsustainable Practice? Third briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications(«Durabilité en théorie, non-durabilité en pratique? Troisième point sur les fonds de préadhésion de l'UE et leur répercussions environnementales et sociales»).

4.3. *Points de vue des représentants de la société civile des pays bénéficiaires*

4.3.1. Les représentants de la société civile interrogés ont dit qu'ils rencontraient des problèmes importants dans l'élaboration des propositions pour le financement de préadhésion. C'est dans les régions éloignées, qui ont le plus besoin d'assistance, que les relations avec les agences de conseil sont les plus faibles. Trop souvent, les grands projets nationaux et transfrontaliers sont privilégiés, alors que les petits projets localisés pourraient avoir un effet plus immédiat sur l'amélioration de la vie quotidienne des citoyens. Il y a un manque de transparence et d'information du public quant à l'état d'avancement des négociations. Les acteurs socio-économiques ne sont pas impliqués comme il conviendrait dans les schémas d'aides de préadhésion. Il semblerait que la participation des ONG et autres organisations bénévoles ne soit pas toujours appréciée. Ce problème pourrait être résolu par la création d'une base de données consultable par les ONG et les autres organisations de la société civile. Si cela n'est pas faisable au niveau national, il conviendrait de le mettre en œuvre à l'échelon communautaire.

4.3.1.1. Les représentants ont estimé qu'il fallait renforcer le dialogue social et le dialogue civil. Le programme *Phare* est chargé du renforcement de la capacité dans le secteur public mais il convient également d'aider au renforcement de la capacité des ONG et autres acteurs de la société civile pour leur permettre de participer plus efficacement au processus. Les ministères nationaux refusent de reconnaître les représentants de la société civile comme des partenaires ou des acteurs. Même lorsque la société civile est représentée au sein de comités de suivi ou d'autres organismes, il peut lui être difficile d'apporter une contribution véritable. Les comités de suivi ne s'intéressent souvent qu'à des questions purement techniques et non à des aspects tels que la réalisation ou non-réalisation des objectifs du projet. Les réunions sont organisées dans des délais très courts et les documents ne sont souvent pas disponibles suffisamment à l'avance pour permettre une préparation adéquate. Lorsque la consultation de la société civile a lieu, les délais fixés pour la soumission des observations sont souvent si courts qu'ils pourraient compromettre la validité de la procédure. Les critères pour le choix des organisations de la société civile à consulter ne sont pas clairement définis. Il semble souvent que la consultation n'est en réalité qu'un exercice visant à avaliser un fait accompli. Nombre de représentants de la société civile affirment: «Nous ne découvrons les choses qu'après qu'elles se sont déjà produites.» Même lorsque les documents sont légalement consultables par le public, les procédures d'accès sont si longues et fastidieuses qu'elles semblent destinées à décourager les citoyens d'exercer leurs droits. Trop souvent, les fonctionnaires des gouvernements ne respectent tout simplement pas les règles.

4.3.1.2. La participation du public, et notamment des représentants de la société civile, doit intervenir le plus tôt possible.

4.3.2. Les programmes d'aide de préadhésion sont considérés comme étant beaucoup trop complexes. Le problème vient davantage d'un trop-plein d'informations que d'un manque d'informations. Les données sont trop nombreuses et la connaissance insuffisante. Dans la masse d'informations, il est difficile de trouver celle qui convient le mieux à la situation. De plus, le langage employé est souvent trop sophistiqué et verbeux. Les lignes directrices des projets sont souvent confuses, déroutantes et difficiles à interpréter correctement. Il est nécessaire de rationaliser, de simplifier et de réduire le volume de l'information. Il est fréquent que les propositions de projets soient abandonnées ou restent en retrait car leur préparation implique une quantité de travail importante et rien ne garantit qu'elles seront acceptées.

4.3.2.1. Particulièrement dans le cadre du programme *Sapard*, d'aucuns se sentent obligés, pour que le projet soit sélectionné, de choisir une société de conseil dans une liste restreinte pour le préparer. Les projets sont souvent préparés par une société de conseil européenne puis évalués à Bruxelles par une autre société de conseil, qui n'est pas d'accord avec la première.

4.3.2.2. Dans le programme *Sapard*, l'obligation faite au bénéficiaire de financer 50 % du coût du projet empêche les petites et moyennes exploitations agricoles de participer. En effet, les financements *Sapard* n'étant disponibles qu'une fois le projet en place, le bénéficiaire doit en réalité commencer par financer 100 % du projet. Seuls les gros exploitants agricoles peuvent être soutenus par leur banque ou financer le projet sur leurs fonds propres. Les petits exploitants, ceux qui ont le plus besoin d'aide, sont donc en fait exclus du programme. Autre contrainte: l'obligation pour les bénéficiaires de tirer au moins 50 % de leurs ressources de l'agriculture. Cela conduit également à exclure de nombreux bénéficiaires potentiels, notamment dans les pays comprenant un nombre élevé de très petites exploitations agricoles exploitées à temps partiel.

4.3.2.3. L'orientation du volet transport du programme ISPA vers les réseaux transeuropéens (RTE) donne l'impression de limiter l'accès d'autres projets dont le bénéfice immédiat serait plus important.

4.3.3. Les organisations de la société civile affirment qu'une meilleure coordination s'impose entre les organismes impliqués. En effet, les projets sont trop souvent proposés simplement parce que des fonds sont disponibles, sans réelle évaluation de leur impact et de leur efficacité. Par exemple, certaines usines de traitement de l'eau ne fonctionnent qu'à 20 % de leur capacité. Il est indispensable de réaliser une analyse approfondie des projets achevés pour comprendre pourquoi certains fonctionnent et d'autres pas. Il serait également utile d'élaborer des programmes opérationnels régionaux en plus des programmes stratégiques nationaux. La dimension régionale fait défaut, ce qui engendre une certaine indifférence des pouvoirs publics régionaux.

4.3.3.1. Dans plusieurs pays, la corruption existerait partout, mais surtout dans les hautes sphères politiques. Les contrats de projets sont parfois attribués à des soumissionnaires inattendus. Certaines personnes qui participent au choix des projets sont directement intéressées dans le résultat. Les analyses d'impact sont préparées par des experts soi-disant indépendants, nommés par les ministères nationaux, mais il est difficile, voire impossible, de savoir précisément comment ils ont été sélectionnés ou nommés. Leur rôle se limite fréquemment à apposer leur signature sur des décisions qui ont déjà été prises. De même, il n'est pas toujours aisé de comprendre ce qui prévaut au choix des projets. Leur répartition régionale semble parfois dépendre davantage d'une influence politique que d'une évaluation objective de leur valeur. Les organisations de la société civile ont rapporté un certain nombre d'irrégularités apparentes à des hommes politiques, à des fonctionnaires du gouvernement et aux délégations de la Commission mais n'ont obtenu aucune réponse.

4.3.3.2. La situation dans l'un des pays a été résumée de la manière suivante: «Le grand public n'a aucun moyen de contrôle. Le processus ne permet aucune responsabilisation ni aucune transparence.»

4.3.3.3. Les personnes interrogées ont affirmé que certains projets mis en œuvre n'étaient pas valables car ils ne reflètent ni les besoins ni les caractéristiques du pays.

4.3.4. Le processus de sélection des projets est perçu comme étant interminable, formalisé et ritualiste. La préparation d'un projet pour les aides financières de préadhésion est un véritable travail d'artiste. L'élaboration des programmes coûte très cher et demande beaucoup de temps. Elle implique une forte participation d'experts et consultants étrangers très exigeants sur le plan financier. Le contenu du projet semble retenir exagérément l'attention, par rapport à son impact probable en termes d'emploi ou de niveau de vie. Les projets sont souvent rejetés pour des vices de formes insignifiants. La tendance est de privilégier les grands projets car ils sont plus faciles à gérer.

4.3.5. D'aucuns ont l'impression que les pays bénéficiaires doivent adapter leurs politiques pour se conformer aux priorités de ceux qui accordent les financements. Cela amène les gens à penser qu'il existe un ordre des priorités qu'ils ne connaissent pas et qui ne reflète pas leurs préoccupations premières. Les projets sont davantage basés sur des procédures que sur des besoins et le sens du partenariat est inexistant. L'approche est essentiellement descendante, et non ascendante.

4.3.6. La disponibilité des aides financières de préadhésion est trop souvent considérée comme une condition indispensable à la prise de décisions pour remédier aux problèmes locaux qui ont été identifiés, alors qu'il serait possible de résoudre ces problèmes en se limitant aux ressources nationales.

4.3.7. On relève parfois des problèmes liés à la disponibilité de la documentation dans la langue officielle du pays bénéficiaire, notamment des plans stratégiques élaborés dans le pays.

4.3.8. Le sentiment général est que les systèmes de distribution des aides de préadhésion présentent de graves défauts et auraient besoin d'être complètement revus. Il faudrait arriver à plus de transparence et à une intervention obligatoire des partenaires sociaux et autres organisations de la société civile.

4.3.9. Le secteur public n'a pas la capacité administrative d'absorber les fonds disponibles. La question de la capacité d'absorption est un problème d'actualité et le restera pour de nombreuses années encore.

4.3.10. Les administrateurs de projets rencontrent souvent des difficultés du fait d'importants retards dans la publication de documents de la Commission à Bruxelles ou de documents des délégations locales de la Commission européenne. Les retards sont également considérables pour le paiement des travaux accomplis.

4.3.11. Il n'existe pas de mécanisme officiel de retour d'information de la société civile aux administrations nationales et à la Commission sur l'évaluation *ex post* de l'impact et de la réussite des projets.

5. **Résultats du questionnaire**

5.1. Un questionnaire a été envoyé aux intéressés de neuf pays candidats.

5.2. Les réponses aux quatre premières questions sont très variables:

— Les opinions sur les résultats obtenus vont de «très positifs» à «faibles», en passant par «assez bons», plusieurs sondés disant ne pas disposer de suffisamment d'informations pour porter un jugement.

— Le degré d'implication des sondés dans les programmes d'aide est également très variable.

— Les avis divergent quant à la disponibilité de l'information: pour certains, la recherche d'information a été relativement aisée, pour d'autres, elle a été difficile; d'autres encore affirment que l'information est disponible mais qu'il faut mettre en œuvre des efforts considérables pour la trouver.

— Dans certains pays, il y aurait un fort déséquilibre entre la participation régionale et nationale au processus, alors que, dans d'autres, la situation semble assez équilibrée.

5.3. D'après la moyenne pondérée des réponses, les priorités des programmes d'aide devraient être, à l'avenir (dans l'ordre décroissant):

— la réduction des disparités économiques (infrastructure, environnement, esprit d'entreprise) entre votre pays et les États membres de l'UE,

— la réduction des disparités économiques au sein de votre pays,

— l'enseignement et la formation,

— l'accès aux nouvelles technologies de l'information,

— la réduction des disparités sociales et la lutte contre l'exclusion,

— des améliorations administratives et le renforcement des capacités au niveau du gouvernement et des acteurs socio-économiques,

— la réduction de l'impact de la discipline économique imposée par l'UE,

— le respect de l'acquis communautaire,

— la question des minorités,

— la promotion du dialogue social.

5.4. La plupart des mécanismes d'aide financière sont jugés appropriés, en fonction des circonstances. Le plus fréquemment mentionné est le cofinancement public/privé.

5.5. Sur une échelle de 1 à 10, les programmes d'aide obtiennent une note moyenne de 6,25.

5.6. Les réponses aux autres questions figurent ci-dessus, dans les sections 4.2 et 4.3.

6. **Commentaires**

6.1. Il ne fait aucun doute que les fonds de préadhésion ont considérablement contribué au développement des pays candidats et que ce sont eux qui, pour une large part, ont permis à la Commission d'affirmer [1] que «les négociations progressent de manière satisfaisante et [que] jusqu'à présent, les pays qui y participent respectent, dans l'ensemble, les engagements qu'ils ont pris». Ce même document reconnaît toutefois que la gestion des fonds communautaires représente l'un des domaines qui requièrent encore une attention particulière.

6.1.1. Dans le cadre des trois instruments de préadhésion, le total des montants alloués aux pays candidats est important. Ces aides financières vont engendrer des modifications en profondeur des économies des pays concernés. Elles auront également un impact irréversible sur les sociétés des PECO, dont le processus de transformation est toujours en cours mais semble parfois manquer de souffle et de perspectives. Il est donc capital, comme l'a reconnu la Commission [2], que ces instruments fonctionnent conformément aux principes de développement durable.

6.2. Il existe d'importantes disparités dans le niveau de progrès atteint par les différents pays candidats. Tous les pays concernés sont dans un cycle d'apprentissage mais leur situation dans ce cycle est très variable.

6.3. Les points de vue des différents acteurs sont en outre très variables. Alors que la Commission continue de montrer du doigt dans de nombreux pays candidats de graves faiblesses administratives, qui limitent leur capacité à absorber les fonds alloués, les gouvernements de ces mêmes pays ont une vision plus optimiste de la situation et de leur capacité à concevoir, mettre en œuvre et contrôler les projets dans la période de préadhésion restante. Cette différence de perception reflète sans doute l'hiatus entre les ministères nationaux, qui voient les progrès réalisés, et la Commission qui, elle, voit les progrès encore à réaliser. L'opinion des organisations de la société civile des pays concernés est le plus souvent conforme à celle de la Commission: à plusieurs reprises, elles ont émis des réserves sur la capacité d'absorption de leurs administrations nationales.

6.3.1. Il paraît évident que l'avis de la Commission traduit mieux la réalité de la situation et que l'opinion des ministères nationaux est empreinte d'un optimisme irréaliste. Il convient néanmoins de se demander pourquoi cette situation persiste. Le programme *Phare* est justement conçu pour aider au renforcement institutionnel. Par conséquent, comment expliquer que, après autant d'années de fonctionnement et l'investissement de montants considérables, la capacité administrative soit toujours aussi faible dans un si grand nombre de pays candidats?

6.3.2. Cela remet également en cause le rôle des experts dans la préparation des projets et la réalisation des évaluations d'impact. Au dire de tous, ils sont très impliqués dans toutes les étapes des projets et jouent fréquemment un rôle décisif dans la sélection des projets. Ils viennent généralement de sociétés de conseil basées hors des pays bénéficiaires ou n'y ayant qu'une présence symbolique. Le taux relativement élevé de projets ayant été rejetés, retirés ou ayant échoué fait douter de la qualité de leur contribution au processus.

---

[1] COM(2002) 256 final.

[2] Stratégie de développement durable de l'UE.

6.4. Les ministères nationaux et les représentants de la société civile sont également en total désaccord au sujet de la nature et de l'ampleur de l'implication de la société civile. S'il est vrai que la situation est différente d'un pays à l'autre, il semblerait qu'il y ait dans de nombreux pays candidats un déficit de participation publique véritable. Pour des raisons diplomatiques, les fonctionnaires approuvent du bout des lèvres le principe de consultation mais le considèrent généralement comme un obstacle à la préparation rapide des projets. La participation publique est alors un exercice purement formel dénué de toute substance. Cette situation est en partie un héritage de régimes dans lesquels il ne faisait pas bon contester un fonctionnaire.

6.4.1. Pour améliorer la qualité de la participation publique, il sera nécessaire de renforcer le dialogue social et le dialogue civil dans de nombreux pays bénéficiaires. C'est pourquoi il est surprenant que les personnes ayant répondu au questionnaire aient donné la priorité la plus faible à cette fonction des programmes d'aide.

6.4.2. En dehors de la question de la participation des partenaires sociaux et autres constituantes de la société civile, on observe souvent un manque d'implication des administrations régionales. Cela peut être attribué à une certaine apathie et indolence des administrations régionales et à un désir des pouvoirs publics nationaux de conserver certaines de leurs prérogatives.

6.4.3. Les représentants de la société civile reprochent au programme *Phare* d'être trop focalisé sur le gouvernement central. Ils prétendent que les résultats seraient meilleurs s'il était recentré sur l'aide au renforcement institutionnel en faveur des pouvoirs publics locaux et des organisations de la société civile. Cependant, étant donné la lenteur des progrès réalisés avec les administrations nationales, cela risque d'être infaisable dans la plupart des pays.

6.5. La complexité des procédures d'accès aux financements, pour les trois instruments de préadhésion, fait l'unanimité entre les ministères nationaux et les représentants de la société civile. À de rares exceptions près, ils sont d'accord pour dire qu'elles sont beaucoup trop compliquées et trop lentes. Cependant, des doutes légitimes existent dans certains pays quant à la représentativité des organisations de la société civile.

6.6. Comme dans d'autres domaines, les acteurs concernés ont tendance à rendre les autres responsables des défauts du système et à négliger leurs propres responsabilités dans le bon fonctionnement du système. Certaines idées fausses, pourtant répandues, donnent lieu à des critiques déplacées: certaines ONG environnementales prétendent par exemple que les transports en commun n'ont pas reçu d'aides du programme ISPA, alors que les statistiques prouvent le contraire. Cela montre à quel point il importe d'améliorer la qualité et la quantité de l'information proposée au public ainsi que les méthodes de diffusion de l'information.

6.6.1. Dans de nombreux pays, il est évident que les organisations de la société civile telles que les ONG, syndicats, chambres de commerce et associations patronales pourraient faire plus pour fournir des informations à leurs membres et pour les aider d'autres manières dans la soumission des projets.

6.7. Il est inquiétant de constater que les PME ne semblent pas bénéficier des instruments de préadhésion autant qu'il serait souhaitable, étant donné leur importance pour ces économies émergentes. Notamment en ce qui concerne le programme *Sapard*, les PME passent à côté des bénéfices potentiels, du fait de:

— leur incapacité à respecter les critères officiels,

— leur méconnaissance du programme,

— leur manque de moyens pour financer l'élément de cofinancement.

6.8. Le critère le plus important dans l'évaluation d'un projet n'est pas le respect des objectifs définis mais son impact sur l'économie réelle. Les projets ont une double fonction: réaliser les objectifs définis et fournir aux pays candidats l'expérience de la gestion de projets.

6.9. La transparence et la participation publique à la prise de décisions devraient figurer parmi les principales conditions pour les financements de préadhésion des trois instruments. La participation publique devrait servir à améliorer la qualité des programmes et projets et à donner aux citoyens des pays bénéficiaires le sentiment d'être partie prenante.

6.10. L'un des objectifs du règlement du Conseil instaurant le programme *Sapard* était de définir le cadre de l'aide communautaire en faveur d'une agriculture et d'un développement rural durables. La PAC, qui a besoin d'être réformée, devrait cependant être davantage orientée vers le respect du critère de développement durable. Toute la question est alors de savoir dans quelle mesure le programme *Sapard*, destiné à mettre en œuvre la PAC, peut promouvoir un développement durable dans les zones rurales des pays candidats.

6.11. Le fait que l'aide réellement versée soit relativement faible comparée aux montants alloués résulte de plusieurs facteurs, notamment du manque de capacité administrative de certains pays et de problèmes au niveau de la satisfaction des exigences de complémentarité. Reste que l'absence d'aide palpable nourrit le sentiment anti-européen dans certains pays candidats.

6.12. Plusieurs pays ayant un PIB par habitant très faible craignent qu'il leur soit difficile d'obtenir des financements privés pour les projets ISPA, car les citoyens seront dans l'impossibilité de payer plus cher pour l'énergie et les transports en commun, ce qui serait pourtant nécessaire pour rentabiliser les investissements du secteur privé. Dans l'un de ces pays, une étude réalisée par des experts indépendants d'une société de conseil internationale a montré que le traitement de l'eau et le tout-à-l'égout impliqueraient un coût équivalent à 5 % du salaire moyen. On a estimé que cela devrait être supportable mais il n'est pas tenu compte du poids du coût supplémentaire de l'énergie et des transports en commun.

7. **Recommandations**

7.1. Le Comité fait les recommandations suivantes pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité des instruments de préadhésion (elles ne sont pas classées par ordre d'importance):

— Il convient d'accroître la transparence des financements de préadhésion dans tous les pays bénéficiaires.

— Les financements devraient être réorientés pour promouvoir des solutions plus durables et les lignes directrices des instruments (notamment ISPA et *Phare*) devraient être révisées à la lumière de la stratégie de développement durable de l'UE.

— La participation active des partenaires sociaux et des autres constituantes de la société civile devrait être rendue obligatoire. Elle devrait intervenir le plus tôt possible.

— Il faut renforcer, dans chaque pays concerné, le dialogue social et le dialogue civil. Un moyen efficace pour ce faire consisterait à créer un forum de la société civile sur le modèle du Comité économique et social européen, dans chaque pays dénué d'un tel instrument.

— L'information est trop souvent éparpillée entre des contacts personnels, informels entre les ministères nationaux et autres agences. Il est nécessaire d'élaborer des règles claires et contraignantes pour l'accès à l'information. Elles ne peuvent venir que de l'UE.

— Il est nécessaire de diffuser l'information plus largement et plus efficacement. Si cela ne peut être fait par les gouvernements des pays concernés, l'UE doit s'en charger.

— Les partenaires sociaux, ONG et autres organisations de la société civile des pays candidats doivent adopter une attitude plus anticipatrice dans la recherche d'information pour aider leurs membres et faire entendre leur voix.

— Les procédures imposées par l'UE en ce qui concerne ces trois instruments doivent être révisées, dans une optique de rationalisation et de simplification. Il faut élaborer un ensemble clair de règles et de lignes directrices non ambiguës, contraignantes, applicables et stables dans le temps.

— Il convient de suivre de près le travail des consultants et experts occidentaux, aussi bien du point de vue qualitatif que quantitatif, pour garantir la qualité des projets et améliorer la crédibilité des experts. Les mauvais consultants devraient être inscrits sur une liste noire.

— Les règles d'éligibilité au programme *Sapard* devraient être révisées afin de faciliter l'accès aux petits exploitants agricoles et à ceux qui exercent à temps partiel, qui sont supposés en retirer le plus de bénéfices. En outre, il conviendrait soit d'assouplir l'obligation de cofinancement, soit d'instaurer un système de caution de l'État pour les prêts bancaires. La Roumanie a récemment adopté des mesures concrètes pour résoudre ce problème.

— Il faut lutter ouvertement, franchement et sans crainte contre la corruption, où qu'elle se produise.

— La Commission doit fixer et publier des objectifs pour le montant des aides à verser annuellement à chaque pays bénéficiaire pour chacun des trois instruments.

— Il conviendrait d'instaurer des procédures officielles pour un retour d'information *ex post* de la part des organisations de la société civile au sujet de l'impact des projets.

— Il conviendrait de revoir le système de communication et de coordination entre les directions générales concernées à Bruxelles et les délégations de la Commission européenne dans les pays candidats.

— Les divers acteurs impliqués doivent apprendre à collaborer plus étroitement plutôt que de se rejeter mutuellement la responsabilité de la faiblesse des résultats.

— La concentration des financements du volet transports d'ISPA sur les réseaux transeuropéens ne devrait pas exclure le développement des infrastructures de transport locales et régionales.

7.2. Le Comité propose d'élaborer en temps utile un avis de suivi afin d'évaluer dans quelle mesure ces recommandations ont été mises en œuvre et d'actualiser son évaluation du fonctionnement des aides financières de préadhésion.

7.3. Le Comité estime que, suite à la première vague d'adhésions en 2004, il conviendra de restructurer les financements de préadhésion pour fournir une aide à tous les pays candidats restant hors de l'Union à cette date.

8. **Conclusions**

8.1. Les aides financières de préadhésion ont fourni une assistance précieuse aux pays qui en ont bénéficié. Sans leur mise en place, on peut se demander si tant de progrès auraient pu être réalisés en vue de l'adhésion. Leur rôle devrait encore se renforcer. Il est néanmoins évident qu'il reste une marge d'amélioration considérable pour la gestion et le fonctionnement des aides de préadhésion. Malheureusement, le manque permanent de capacité des structures administratives des pays bénéficiaires est toujours un obstacle majeur pour l'efficacité des instruments d'aide. Il y a un grand besoin de transparence et de responsabilité. Il n'est pas acceptable que la participation publique et l'accès à l'information soient dépendants de la bonne volonté des ministères nationaux et des fonctionnaires.

8.1.1. Les organisations de la société civile ont beaucoup à apporter à ce processus, notamment dans l'analyse de l'impact potentiel du projet mais elles doivent pour cela adopter une attitude plus anticipatrice. Les partenaires sociaux et autres constituantes de la société civile doivent notamment renforcer leur dialogue mutuel et présenter une position commune à leurs gouvernements nationaux. La création de conseils économiques et sociaux nationaux sur le modèle européen ne pourrait que faciliter ce processus.

8.2. Il y a lieu insister sur le financement en tant qu'instrument de promotion du développement durable. Il faut faciliter l'accès au programme *Sapard* pour les petits exploitants agricoles et ceux qui exercent à temps partiel: l'amélioration de leur situation serait ce qui pourrait arriver de mieux pour l'agriculture et le développement rural des pays concernés.

8.3. Le public, dans la plupart sinon dans la totalité des pays candidats, perçoit des problèmes fondamentaux en matière de gestion des aides financières de préadhésion et les interprète comme liés pour l'essentiel à la bureaucratie excessive des structures mises en place par l'Union européenne et à la volonté d'associer des cabinets de consultants extérieurs. Pour infondé qu'il puisse être, ce sentiment existe et nuira au soutien dont l'objectif de l'adhésion à l'Union européenne peut bénéficier dans les pays candidats. Il serait dangereux, simplement parce qu'ils sont le fait d'erreurs d'interprétation, d'ignorer ces points de vue. Il est urgent de procéder à une opération de relations publiques afin de diffuser auprès des citoyens de ces pays une image conforme à la réalité.

8.4. C'est une grave erreur de penser que l'imminence de la première vague d'adhésions, qui devrait faire entrer dix nouveaux membres dans l'Union, rend ce débat inutile. Il est non seulement essentiel de restaurer la crédibilité et l'efficacité en ce qui concerne le déboursement de quantités importantes de fonds publics mais tout aussi vital que les pays candidats acquièrent une expérience suffisante en matière de gestion de ces financements et de réalisation des projets correspondants. C'est encore loin d'être le cas dans la plupart des pays et, sans cela, leur capacité à absorber les montants bien plus conséquents des aides post-adhésion des fonds structurels et de cohésion doit être remise en question ainsi que, par conséquent, leur état de préparation pour l'entrée dans l'Union. Combler le fossé entre leur situation actuelle et l'état de préparation qui est exigé d'eux constitue, dans la plupart des cas, un défi considérable et il ne reste maintenant que peu de temps pour y parvenir.

8.5. Le Comité a élaboré un certain nombre de recommandations spécifiques pour l'amélioration du statu quo. La liste n'est pas exhaustive. Il faut s'attaquer rapidement au problème et y consacrer beaucoup d'énergie. Le temps est essentiel dans ce domaine. Pour être efficace, tout plan d'action doit être partagé entre la Commission, le gouvernement du pays bénéficiaire et sa société civile. Espérons que la volonté politique existe pour ce faire.

Bruxelles, le 19 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur les «Tendances, structures et mécanismes institutionnels des marchés internationaux des capitaux»

(2003/C 61/18)

Le 30 mai 2001, le Comité économique et social, conformément à l'article 23 alinéa 3 de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 3 septembre 2002 (rapporteur: M. Sepi).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 58 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le marché financier mondial, qui n'a cessé de se consolider au cours de la dernière décennie, joue un rôle fondamental dans le contexte de la mondialisation de l'économie.

1.2. Son importance est due au fait qu'il s'agit du premier secteur économique dont la mondialisation est pratiquement effective. En effet, les transactions ne sont pas limitées dans l'espace, puisque les opérations peuvent être effectuées sur toutes les places financières du monde, sur les 5 continents, pas plus qu'elles ne sont limitées dans le temps, en ce sens qu'elles peuvent se faire 24 heures sur 24, à partir de n'importe quel endroit du monde.

1.2.1. Par le présent avis, le Comité entend participer au débat sur le fonctionnement du marché international des capitaux financiers et sur les propositions de réforme avancées au niveau international et européen. Le Comité estime que ce débat revêt une acuité accrue suite à plusieurs événements récents, et non uniquement économiques, parmi lesquels: l'explosion, au second semestre 2000, de la bulle spéculative apparue aux États-Unis, et ses effets sur l'économie réelle; les graves faits de terrorisme du 11 septembre 2001 et la nécessité de tarir ses possibilités de financement, de même que celles de la criminalité économique; et enfin, la crise financière en Argentine.

1.2.2. De l'avis du Comité, la contribution de l'UE à la stabilisation et au développement mondial est fondamentale. Il souligne par conséquent combien il importe que les institutions de la zone euro, même si celle-ci tire parti d'une monnaie unique qui la met à l'abri de certains chocs, participent activement dans le contexte international à la recherche de solutions opérationnelles communes susceptibles de promouvoir des systèmes financiers plus solides.

1.3. La situation actuelle, marquée par de nouvelles phases d'instabilité, découle de la combinaison de deux phénomènes, la libéralisation quasi complète du marché des capitaux et l'essor des instruments financiers dérivés qui l'accompagne, ainsi que le développement des télécommunications, un autre secteur fortement intégré au niveau mondial.

1.4. Le présent avis repose sur la conviction que l'accélération induite par ces deux secteurs mondialisés donne lieu à de profondes contradictions dans un monde qui voit apparaître une certaine conscience d'une communauté de destins dans divers secteurs des sociétés civiles au niveau mondial.

1.4.1. La libre circulation des capitaux est un phénomène politiquement irréversible et, à certains égards, positif. En théorie, la liberté du marché des investissements au niveau mondial peut engendrer une répartition optimale des capitaux et rendre le développement mondial plus équilibré.

1.4.2. En outre, la libéralisation, en élargissant le champ des acteurs et des ressources concernées, peut avoir des effets importants pour ce qui est d'empêcher des crises systémiques telles que celles déjà survenues par le passé.

1.4.3. Les nouvelles ressources financières qu'elle génère peuvent avoir des effets importants sur la croissance de la productivité en étendant les frontières géographiques du développement et en faisant affluer l'épargne également dans les pays incapables de la produire en suffisance à l'intérieur de leurs propres frontières.

1.4.4. Le Comité estime que ces effets positifs ne sont pas patents à l'heure actuelle. Au contraire, la globalisation, en particulier financière, a souvent fait l'objet de vibrantes contestations, surtout ces dernières années.

1.4.5. Ces contestations expriment des points de vue unilatéraux et des analyses peu approfondies quant aux difficultés d'un développement plus équilibré de l'économie mondiale. Elles font souvent l'impasse sur de lourdes contradictions des systèmes politiques qui jouent un rôle dans l'absence de développement des pays les plus pauvres. Il n'est pas rare que ces pays soient caractérisés par des phénomènes de corruption, des placements improductifs, et des politiques fiscales inadéquates.

1.4.6. Ces contestations ne sont cependant pas infondées, et les crises auxquelles nous assistons et qui touchent également directement ou indirectement des millions de citoyens de l'UE, mettant notamment en péril — comme en Argentine — la viabilité démocratique même de ces pays, ne résultent que partiellement d'insuffisances politiques locales. L'Argentine aurait dû rembourser 750 millions de dollars avant la fin 2001 et plus de 2 milliards de dollars avant la fin janvier 2002. La fuite des capitaux induite par cette situation a entraîné une crise de liquidités dans les banques, avec les réflexes institutionnels et sociaux qui en ont résulté. La fin de la parité dollar-peso survient dans un climat social explosif: sur 37 millions de personnes, 14 millions vivent sous le seuil de pauvreté. La crise sociale s'est également traduite par une crise politique et institutionnelle.

1.5. Peut-être cela est-il dû au fait que les progrès de la mondialisation financière n'ont eu pour pendant ni un développement des institutions mondiales, ni un dessein politique général, ni, enfin, des organes administratifs au niveau global. Par conséquent, nous sommes ici confrontés au processus inverse de celui de la formation des États nationaux, dans lequel l'intégration institutionnelle avait précédé celle des marchés.

1.6. Stimulé par une vive concurrence, par l'expansion du crédit, par la rapidité des changements financiers, le projet international de «nouvelle architecture financière» propose une réforme qui touche à la fois aux règles de gouvernance fondée sur la définition de pratiques optimales qui diminuent au maximum les phénomènes d'instabilité et les externalités connexes (spill-over) et aux compétences du FMI et de la Banque mondiale.

1.7. De l'avis du Comité, la mise au point de la «nouvelle architecture financière» doit se fonder sur l'enrichissement analytique du cadre logique qui a jusqu'à présent régi le processus de libéralisation du marché des capitaux financiers.

2. **Analyse du débat au niveau européen**

2.1. Le 2 février 2002 [1], la Commission publiait une communication contenant une analyse des documents et des études existants en la matière, et ce avec deux objectifs principaux proposés en son temps par le Conseil Ecofin: la réponse aux crises financières et le financement du développement comme moyen de réduction des inégalités au niveau de la planète.

2.1.1. La communication de la Commission ne contient pas de propositions précises et se limite à un examen des idées qui sont sur la table s'agissant de la nouvelle architecture financière mondiale. Elle lance ainsi le débat dans l'UE et au niveau mondial. Le Comité entend par le présent avis participer au débat lancé par la Commission.

2.1.2. Le Conseil Ecofin du 5 mars 2002 a adopté une déclaration sur la communication de la Commission, affirmant entre autres que «le processus de mondialisation est essentiel pour promouvoir la croissance et le développement», tout en reconnaissant avec la Commission «que ses bienfaits ne sont pas partagés de manière égale».

2.1.3. Le communiqué du Conseil se termine par une série d'objectifs à introduire dans la discussion [2].

2.1.4. La résolution du Parlement européen sur le système monétaire international [3] affirme, entre autres, que «considérant la nécessaire stabilité financière comme un bien public ... que l'économie réelle paye les frais de l'instabilité financière et des crises qu'elle engendre ... le rôle central joué par l'ingénierie et l'innovation financières qui ... autorisent une décomposition du risque ... conduit en même temps à une complexification croissante des transactions financières et des canaux de prise de risque ... estime que les réformes en cours des institutions financières internationales doivent viser à accroître l'efficacité et la transparence de celles-ci ... (et) ... se prononce en faveur d'une surveillance et d'un contrôle prudentiel ...».

2.1.5. Dans un rapport d'information adopté en mai 2001 [4], le Comité indiquait que: «(...) la libéralisation complète des mouvements de capitaux a provoqué une série de crises financières internationales, dont les PVD ont été les principales victimes. Ces crises ont été imputées en grande partie aux transferts de capitaux purement spéculatifs à court terme provenant des pays industrialisés et utilisés par certains PVD afin de financer leur déficit public de façon peu orthodoxe et très risquée».

2.1.6. Le Comité a jugé opportun de procéder à l'élaboration du présent avis d'initiative pour stimuler la recherche d'une nouvelle architecture du marché monétaire et financier, afin d'atténuer la vigueur et le caractère répétitif des crises qui ont marqué les années 90. Dans ce contexte, le Comité accueille avec attention la communication de la Commission présentée en février 2002, dont il rappellera ci-après quelques éléments. En tout état de cause, le Comité est d'accord pour estimer qu'au cours des années 90, les variables financières ont eu une influence déterminante sur la dynamique de l'économie réelle.

---

(1) COM(2002) 81 final.

(2) Conseil Ecofin du 5 mars 2002 (6591/02 (CP 46) C/02/46).

(3) Résolution du Parlement européen sur le système monétaire international — Comment le faire fonctionner mieux et éviter des crises futures (2000/2017 (INI) -A5-0302/2001).

(4) CES 326/2001 fin.

3. **Observations générales**

3.1. *L'évolution conjoncturelle*

3.1.1. La dynamique conjoncturelle est caractérisée par un ralentissement généralisé de la production. Cette décélération a commencé soudainement aux États-Unis au cours de la seconde moitié de 2000, et s'est confirmée après une décennie d'expansion économique ininterrompue durant laquelle la déréglementation financière croissante s'est accompagnée d'une offre importante de capitaux à risque peu coûteux, vu les espoirs de rendements supérieurs à la moyenne, surtout dans le secteur des TIC (technologies de l'information et des communications). Les cas de fraude des dirigeants de grandes entreprises révélés ces derniers temps ont par ailleurs grandement contribué à faire baisser la confiance des épargnants.

3.1.2. Le ralentissement de l'économie américaine s'est étendu à d'autres zones géographiques confrontées à d'autres phénomènes, tels que l'augmentation du prix du pétrole entre 1999 et 2000, les interventions des principales banques centrales sur les taux d'intérêt à court terme afin de contrôler des poussées inflationnistes, ou la persistance de difficultés «structurelles» au Japon. La simultanéité des phénomènes précités a accentué et synchronisé la diminution généralisée de la production et de la demande globale.

3.2. *La physionomie de l'évolution conjoncturelle et son synchronisme avec la «troisième vague de mondialisation»*

3.2.1. Le Comité souligne que la libéralisation des flux internationaux de capitaux a notamment permis de contrebalancer dans une mesure croissante les divergences considérables existant entre les capacités d'épargne des différents systèmes nationaux, ce qui constitue l'une de ses caractéristiques les plus positives. Mais simultanément et surtout depuis l'importante déréglementation de la dernière décennie, cette libéralisation a augmenté la fréquence des cycles financiers de grande amplitude, ayant des effets importants sur l'économie réelle. Les résultats macroéconomiques et leur diffusion en dehors des secteurs où ils ont trouvé leur origine sont davantage déterminés par les variables financières. Le Comité rappelle à cet égard que la BRI estime aujourd'hui que les flux de capitaux sont 40 fois plus importants que les flux commerciaux.

3.2.2. L'effet de propagation implique donc une notion de synchronisme et une accentuation généralisée du cycle financier et du cycle économique, avec des conséquences finales plus ou moins graves selon l'importance économique et financière du pays dans lequel le processus a démarré, ainsi que de la capacité structurelle et de gestion des diverses entités géographiques dans lesquelles il se répand. Il apparaît en outre que les variables américaines jouent un rôle de plus en plus important dans l'évolution économique et financière de nombreux autres pays.

3.2.3. En ce qui concerne les raisons du synchronisme des cycles économiques, le Comité confirme celles mises en évidence dans les dernières analyses conjoncturelles de la Commission. L'extension et la multiplication des canaux de transmission des «chocs» exogènes constituent des éléments déterminants. À cet égard, il n'est pas seulement question de la réduction des flux commerciaux, négative pour tous les secteurs dont les possibilités de croissance sont liées aux exportations. D'autres canaux de transmission ont vu leur propre rôle se renforcer, notamment celui des sociétés (variations des bénéfices moindres des multinationales) et l'accentuation de la diversification dans la gestion de portefeuilles. Enfin, il ne faut pas oublier la concordance, par exemple entre les États-Unis et l'Europe, des attentes des familles comme des entreprises.

3.2.4. Le cas de l'Argentine a montré que le circuit financier est extrêmement volatil. Les attentes négatives ont été alimentées par la précarité de ses indicateurs macroéconomiques fondamentaux (augmentation de la dette publique, dette extérieure, etc.) et par l'incontrôlabilité croissante du système de change. Dans ce processus, le rapport de cause à effet a été renversé, et le ralentissement de l'économie mondiale, le refus croissant et généralisé des opérateurs privés de prendre des risques (accentué encore par les actes terroristes du 11 septembre), les modifications qui en découlent en ce qui concerne leurs objectifs et leurs décisions (associées à des phénomènes grégaires), la redéfinition des taux d'intérêt internationaux, etc. ont augmenté les pressions sur les taux d'intérêt et sur le taux de change de la monnaie nationale.

3.2.5. En termes moins conjoncturels, l'on peut affirmer que la mondialisation a non seulement élargi les canaux de transmission des «chocs» externes, mais a également, au sein des différents systèmes, complexifié les relations entre les opérateurs privés et les institutions publiques, entre les facteurs de nature microéconomique et ceux de type macroéconomique. Cette complexité est stimulée par la multiplicité des intérêts des opérateurs privés et de leurs interactions, chacun ayant son propre projet, ses propres critères de rationalité et ses propres besoins.

3.3. *La nouvelle architecture conceptuelle*

3.3.1. La réforme visant à dessiner une nouvelle architecture financière et monétaire est nécessaire, comme l'affirme la Commission, tant pour prévenir et mieux gérer les crises financières dès leur apparition que pour permettre au marché financier de faire face aux graves inégalités que le monde présente en termes de développement. Il s'agit d'une exigence qui, avant même d'être inspirée par des critères de solidarité, touche les intérêts fondamentaux directs de tous les pays, qu'ils soient développés, en développement ou plus défavorisés encore. Au niveau opérationnel, les facteurs de propagation et de synchronisme précités ne permettent pas de supprimer le danger d'une agrégation des risques pour le marché du crédit et des liquidités, et soulignent l'opportunité, notamment pour les pays industrialisés, de ne pas se concentrer uniquement sur leur problématiques internes.

3.3.2. Le Comité estime cependant que la réglementation du marché financier, eu égard également aux objectifs plus généraux que l'on entend poursuivre grâce à son meilleur fonctionnement, appelle des procédures de «rationalité élargie». Cela implique l'enrichissement du modèle d'analyse économique qui devra encadrer la «nouvelle architecture financière». Cette dernière doit en effet permettre d'aboutir à un marché financier discipliné, dans lequel les mécanismes opérationnels de concurrence sont accompagnés d'instruments de régulation et de contrôle. Mais pour que la réforme puisse être efficace et équitable, elle doit s'inscrire dans une «architecture conceptuelle» plus complète qui tienne compte non seulement des phénomènes strictement intrinsèques au marché financier, mais aussi des liens entre celui-ci et d'autres domaines de l'économie réelle.

3.3.3. La «rationalité élargie» du cadre économique général implique que l'on prête attention tant aux facteurs agissant sur la demande qu'à ceux agissant sur l'offre. Cela permet d'établir un rapport entre les problématiques macroéconomiques, qui concernent les institutions publiques, et les problématiques microéconomiques, ainsi que de supprimer la séparation schématique entre les mécanismes et les décisions économiques d'une part et les règles sociales de la collectivité concernée d'autre part.

3.3.4. Au niveau macroéconomique, le taux de croissance du PIB n'est pas à lui seul un indicateur suffisant pour évaluer le développement du système. La demande interne, dans toutes ses composantes, joue un rôle fondamental pour la stabilité de la croissance et ses modalités de répartition. Lorsqu'elle atteint un niveau adéquat, elle atténue l'obligation de compromis entre la nécessité de stabiliser les taux de change et la compétitivité des exportations. À cet égard, il conviendrait de réexaminer de manière approfondie le modèle dominant de politique fiscale qui privilégie les manœuvres fragmentées d'allégement de l'impôt pour certaines catégories d'opérateurs et de bases imposables. De ce fait, ce modèle est non seulement en contradiction avec le critère d'équité, mais en renonçant à engager des dépenses publiques, il entraîne en outre une baisse des niveaux de croissance économique et sociale de la collectivité.

3.3.5. Les plans d'assainissement macroéconomique doivent répondre aux exigences de progressivité exprimées par le système économique et social dans son ensemble. L'accélération de leur mise en oeuvre, toujours motivée dans les pays émergents par l'objectif d'une participation plus rapide au marché des capitaux financiers, en provoquant des réactions négatives en chaîne sur ces mêmes marchés, a mis en exergue la manière dont la volatilité du circuit financier peut se manifester au cours de la phase d'ouverture d'un marché, c'est-à-dire à court terme plutôt qu'après stabilisation de la situation après cette ouverture. À conditions égales, en effet, le processus d'ouverture du marché des capitaux, précisément, peut stimuler une hausse des prix des activités alors que les institutions financières nationales n'ont pas encore acquis la capacité de contrôle nécessaire.

3.3.6. Le choix du système de change est en rapport étroit avec la progressivité. L'Argentine a, elle aussi, adopté une parité fixe parce que celle-ci était considérée comme le «système de change le plus approprié». Il doit être clair que le but était de rendre la politique monétaire nationale endogène afin de procéder à une «désinflation automatique».

4. **Propositions et considérations particulières**

4.1. Le Comité considère comme importantes les procédures que la communauté internationale a l'intention d'introduire pour réaliser une nouvelle économie financière. Deux des objectifs poursuivis sont la fourniture aux investisseurs étrangers d'une meilleure connaissance des marchés sur lesquels ils ont l'intention d'agir, et le renforcement de ces marchés par le biais de réformes réglementaires, économiques et institutionnelles ainsi que de nouvelles infrastructures financières.

4.2. D'où la mise au point de codes de transparence pour les politiques macroéconomiques, de principes et directives pour la défense des créanciers, de normes de comptabilité internationales (International Accounting Standards, International Standards on Auditing), de contrôles bancaires, de mesures de défense de l'intégrité des marchés, de règles auxquelles doivent se conformer les pays émergents et/ou en voie de développement, en étroite coordination avec les diverses institutions financières internationales compétentes. Parmi celles-ci figurent en première ligne le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (qui regroupent 183 pays), qui ont l'intention de renforcer leur action conjointe d'élaboration et de surveillance dans le cadre du nouveau programme d'évaluation du secteur financier mondial.

4.3. Le Comité souligne qu'il convient de garantir également le plus grand degré de transparence et d'information et, partant, toutes les possibilités d'échanges et de débats en ce qui concerne les institutions internationales, et ce afin que les structures de la mondialisation respectent elles aussi les règles de «gouvernance» démocratique. Ces organismes sont en effet à la fois spécialisés en ce qui concerne leurs compétences et indépendants, une fois qu'un mandat international en a décrété la création, même s'ils gèrent des fonds publics.

4.3.1. Le Comité souligne que l'ensemble des règles qui viennent d'être rappelées doit également permettre aux pays qui y participent un développement interne équilibré. C'est précisément le laps de temps nécessaire au processus de réforme qui impose, notamment afin de garantir un résultat économique efficace en termes de réduction de la vulnérabilité financière, l'inclusion de variables ultérieures ne figurant habituellement pas dans les procédures et dans les modèles adoptés jusqu'à présent dans le cadre des relations entre les pays débiteurs et leurs créanciers, ce qui fait disparaître la séparation entre les exigences du marché et les aspirations de la société civile des différentes collectivités nationales qui la composent.

4.4. A cette fin, le Comité estime qu'il ne suffit pas de décider que l'adoption, par les différents pays, des normes proposées par la communauté internationale doit être volontaire, comme il ne suffit pas non plus d'affirmer qu'il appartient aux États de définir le contenu du programme d'action et les délais de mise en oeuvre. Il faut que les conditions liées aux prêts — à commencer par exemple par la «ligne de crédit préventive» mise au point par le FMI — soient tolérables, notamment en termes d'économie réelle, de conditions sociales et de viabilité internationale. Cela permettrait de rassurer les créanciers privés et d'éviter que des crises de liquidité puissent se transformer en crises de solvabilité. En d'autres termes, cela permettrait de préserver la faisabilité et l'efficacité des projets en cours.

4.5. Le Comité souligne en outre que les rapports entre les trois principales devises internationales que sont le dollar, l'euro et le yen jouent également un rôle important. Une moindre fluctuation de leurs taux de change entraînerait une réduction des risques et de l'incertitude qui influencent la finance internationale. Une meilleure coordination entre ces zones monétaires pourrait renforcer l'adéquation entre les taux de change et les données fondamentales de l'économie réelle et permettre une meilleure continuité de la croissance économique générale.

4.6. L'économie financière doit être conforme non seulement à la logique du circuit financier mais également à celle de l'économie monétaire. Leur antagonisme traditionnel, exacerbé par la libéralisation rapide et par la déréglementation croissante du marché des capitaux, doit être intégré dans un cadre de «gouvernance» d'une conception plus large que le cadre unidimensionnel dans lequel il s'insérait jusqu'à présent. Ce n'est que dans ce cadre élargi qu'il est loisible d'intégrer des propositions sur le renforcement ou non du rôle du FMI, sur l'extension de ses compétences à la balance des capitaux, sur la mesure dans laquelle le secteur privé doit être systématiquement associé à la résolution des crises financières, etc.

4.7. L'une des propositions à l'examen porte sur l'introduction éventuelle d'une «taxe Tobin», c'est-à-dire une taxe sur les opérations de change, conçue de manière à décourager la spéculation sur les monnaies et à protéger les flux de capitaux destinés à des investissements productifs. Il a également été envisagé de recourir à des solutions de remplacement, telles qu'un système de dépôts à terme non rémunérés, etc. Le Comité estime que la pertinence et la praticabilité opérationnelle de la «taxe Tobin» entrent dans le cadre plus large de la question d'une coordination fiscale internationale qui éviterait la concurrence dite déloyale, s'attaquerait au problème des paradis fiscaux et des marchés «offshore» (combinant tous deux évasions fiscale et anonymat total) et permettrait de lutter contre le blanchiment de l'argent provenant de la criminalité économique, ainsi que contre le financement international du terrorisme. Il est souhaitable que le Comité poursuive sa réflexion sur le thème de la taxation des capitaux au niveau international.

4.7.1. Le blanchiment de l'argent sale et le financement du terrorisme constituent deux phénomènes très graves qui gèrent des ressources importantes (les Nations unies évaluent à près de 500 milliards de dollars le montant annuel des ressources d'origine criminelle). Ils échappent tous deux aux capacités de contrôle des États agissant individuellement — indépendamment de leur origine différente (les moyens initiaux de financement ne sont toujours illégaux que dans le cas de la criminalité) — et tirent parti de leur caractère transnational, de la mondialisation et du progrès technique.

5. **Les propositions dans l'UE**

5.1. L'Union européenne a bien conscience de son rôle et de la contribution qu'elle peut apporter sur tous les thèmes qui viennent d'être abordés. Le Comité rappelle la pertinence des initiatives suivantes, et espère que leurs échéances opérationnelles seront respectées.

5.1.1. Le souhait que de nouvelles formes de «gouvernance» démocratique soient conçues a été formulé par l'UE, notamment à l'occasion du Conseil européen de Laeken. Celles-ci requièrent une vision collective des changements rapides auquel notre monde est confronté, la définition de priorités, la rencontre entre ressources humaines et ressources financières, le respect du rôle crucial de la société civile quant à une «libéralisation financière organisée». La proposition de la Commission relative à la gouvernance européenne [1] devra se traduire par des actes législatifs ainsi qu'une action politique ferme et conjointe de tous les pays de l'Union européenne.

5.1.2. En ce qui concerne le volet fiscal, les sommets européens d'Helsinki (décembre 1999) et de Santa Maria da Feira (juin 2000) ont lancé activement, dans le respect du principe de subsidiarité et sur la base d'un marché européen sans frontières, un «paquet d'initiatives» à réaliser par les États membres sur base volontaire («code de conduite» relatif à la fiscalité des entreprises), ainsi qu'une coordination en matière d'imposition des revenus de l'épargne reposant sur des directives européennes. Les premiers résultats devraient apparaître au cours de l'année 2002. L'harmonisation fiscale n'en est qu'à ses débuts.

5.1.3. L'UE s'est engagée dans l'intégration de son propre marché financier, sur la base des décisions du Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), qui a fixé 2005 comme date limite pour le plan d'action, et du Conseil de Stockholm (mars 2001), qui prévoit l'intégration du marché des valeurs mobilières en 2003, conformément aux indications du Comité des sages présidé par M. Lamfalussy. Le Comité s'est déjà exprimé sur la pertinence de cette démarche et de ses étapes, et n'entend pas y revenir ici. Il entend toutefois souligner que le marché financier ne peut être un créateur de croissance et un pôle de stabilité que s'il sait trouver le meilleur compromis entre efficacité et sécurité.

---

[1] COM(2001) 428 final.

5.1.4. En particulier, en ce qui concerne l'état d'avancement du «plan d'action», le Comité rappelle qu'il importe de relancer la directive sur les OPA et de faire progresser celle relative aux fonds de retraite complémentaire.

5.1.5. En ce qui concerne la phase actuelle de ralentissement économique au niveau mondial, le Comité insiste pour que l'UE renforce sa propre croissance interne et les échanges intracommunautaires. Cela pourrait se faire notamment grâce à des projets européens d'infrastructures («project financing») dotés de ressources financières provenant du marché et du système bancaire, en conjonction avec une relance des investissements publics.

5.1.6. Ces types d'interventions visant à renforcer le rôle de la demande interne dans la croissance du PIB européen répondraient à des réformes structurelles nécessaires. De telles interventions ne seraient pas reprises dans les mécanismes comptables du Pacte de stabilité; elles permettraient à tous les États de prendre en compte les décisions de leurs partenaires et, par conséquent, de limiter l'accroissement des ressources à engager tout en maintenant le niveau des résultats économiques qui résulteraient d'initiatives prises de façon isolée, à condition qu'elles s'inscrivent dans un cadre de coopération efficace entre les États.

6. **Les institutions financières internationales**

6.1. *La Banque centrale européenne*

6.1.1. La BCE a reconfirmé son refus — avant tout méthodologique — d'adopter des politiques monétaires discrétionnaires à court terme, car elle suppose que celles-ci rendraient les cycles encore plus volatils. Une politique à moyen terme, si elle repose sur des objectifs (stabilité des prix) et des informations claires, rencontre — selon la BCE — les attentes des opérateurs privés, qui finissent par s'adapter.

6.1.2. C'est la raison pour laquelle le taux de change de l'euro est considéré par la BCE comme un indicateur et non comme un objectif. La BCE rappelle que, par rapport aux accords de Bretton Woods, le recours à la libéralisation des capitaux et aux critères du marché a supprimé, au cours des deux dernières décennies, les inconvénients liés à l'allocation des ressources financières et à l'épargne. Elle reconnaît toutefois que cela peut poser des difficultés majeures pour le maintien de régimes de taux de change fixes. Pour la BCE, il semble de toute façon que la meilleure façon de laisser les principes de base de la discipline du marché gouverner le système est de les respecter.

6.1.3. Seules des situations des plus anormales, telles que les événements du 11 septembre, peuvent faire opter pour des accords de coopération entre les grandes zones monétaires — ce qui s'est en effet immédiatement vérifié à cette occasion. De manière générale, la BCE considère que ces accords sont susceptibles de provoquer des crises, étant donné la difficulté de parvenir, lors de la définition de leurs règles internes, à une prise en compte exhaustive des relations entre les différentes variables.

6.1.4. Le Comité est pleinement conscient de la difficulté que représenterait un accord de change entre les principales monnaies, mais il insiste toutefois sur les effets positifs qu'il pourrait avoir, en rendant les marchés moins volatils et plus prévisibles. En outre, il importe que le rôle de représentation de la zone monétaire de la BCE soit reconnu au sein des institutions mondiales.

6.2. *Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)*

6.2.1. Selon le GAFI, tous les objectifs poursuivis par le biais de la criminalité économique reposent sur une nécessité commune de financement par une structure financière efficace. Mais les différents cas de figure conditionnent le parcours du financement lui-même. La criminalité économique comprend des procédures visant à blanchir des ressources financières provenant d'activités illicites (l'argent sale devient propre), à faire passer des ressources légales vers des activités illégales (par exemple pour financer le terrorisme), et dans ce cas l'argent propre devient sale, à transférer des ressources illégales (contrebande, drogue, etc.) vers d'autres activités criminelles (terrorisme), et dans cette hypothèse, l'argent sale devient plus sale encore.

6.2.2. L'extrême gravité des actes terroristes perpétrés en septembre 2001 a incité le GAFI à élaborer de nouvelles recommandations qui, en combinaison avec celles sur le blanchiment de capitaux, fournissent le cadre fondamental permettant de détecter, prévenir et supprimer le financement du terrorisme et des actes terroristes. Le Comité soutient sans réserve le contenu de ces recommandations et souligne la nécessité que tous les États ratifient la Convention internationale des Nations unies de 1999 pour la répression du financement du terrorisme et mettent en oeuvre les résolutions connexes, en particulier la résolution n° 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU (qui considère comme des actes criminels le financement du terrorisme, les actes terroristes, et les organisations terroristes; chaque pays doit adapter ses propres lois et règlements pour geler et confisquer rapidement les fonds ou les autres ressources et transmettre un rapport aux autorités compétentes s'il soupçonne que certains fonds sont liés à ces activités).

6.2.3. Le Comité fait remarquer que la mondialisation des marchés financiers, la diversification continue des nouveaux instruments de paiement et de leurs dérivés financiers et l'introduction de l'euro rendent de plus en plus difficile le contrôle de ce phénomène. En fait, cette situation requiert non seulement des accords bilatéraux et multilatéraux entre les différents systèmes nationaux, mais également l'acceptation effective d'un cadre de gouvernance internationale basé sur des critères et des procédures homogènes.

6.2.4. La préoccupation du Comité découle également de la difficulté d'une application effective et d'un fonctionnement concret de ces règles dans des contextes institutionnels et judiciaires très différents.

6.3. *Le Fonds monétaire international (FMI)*

6.3.1. Le Comité approuve le FMI en ce qui concerne l'extension et le renforcement du code de bonne conduite («Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière», adopté en 1998). Son acceptation (et son application) volontaires par les États peuvent être considérées comme l'un des passages obligés pour la prévention des crises. Ce code prévoit en effet le respect de deux critères lors de l'élaboration des politiques monétaire et financière des États:

a) informer les opérateurs privés des objectifs macro-économiques et des instruments pour y parvenir («l'efficacité des politiques monétaire et financière peut être renforcée si leurs objectifs et les instruments utilisés sont connus du public»);

b) les autorités monétaires et les institutions financières agissant dans leur propre sphère d'autonomie doivent respecter les engagements et les règles adoptés, confirmant ainsi leur fiabilité.

6.3.2. Le Comité souligne également le caractère positif du renforcement, au sein du Fonds monétaire, du nouveau département des marchés de capitaux internationaux, ainsi que l'importance qu'il convient également d'accorder à l'augmentation de la transparence des choix opérationnels du FMI, ainsi que des débats de politique économique et des procédures décisionnelles internes qui précèdent et accompagnent ces choix.

6.3.3. Cependant, le Comité estime que l'amélioration de cette procédure analytique et la mise au point de nouveaux indicateurs par le FMI doivent s'inscrire dans un cadre conceptuel qui prévoie, pour les variables économiques à rééquilibrer, des solutions assorties de délais, tenant compte des exigences de développement de l'économie réelle et de l'acceptabilité sociale. Selon le Comité, c'est la seule manière de s'assurer que les politiques de stabilité nécessaires, qui devraient relever de l'intérêt et du devoir de tout État, soient renforcées et rendues plus crédibles, non seulement en ce qui concerne leur faisabilité, mais également leur consolidation structurelle. Cela implique également, selon le Comité, la participation active et étendue — dans la phase de mise au point des plans nationaux de recouvrement des dettes et d'assainissement — de toutes les forces politiques et de la société civile.

6.3.4. En 2001, le FMI avait demandé la mise au point d'un nouveau mécanisme de rééchelonnement de la dette extérieure grâce à l'introduction de procédures analogues à celles adoptées, au niveau national, en cas de faillite, et à cette occasion, la question s'était posée de savoir comment définir le rôle du FMI dans le cadre de ces nouvelles clauses appliquées aux actions collectives.

6.3.5. Les différentes hypothèses faisant actuellement l'objet de discussions sont les suivantes:

a) un régime obligatoire qui donnerait au Fonds un pouvoir supplémentaire en matière de définition du mécanisme de rééchelonnement de la dette;

b) un régime obligatoire basé sur une décision prise par la majorité des créanciers;

c) une approche contractuelle basée sur les règles du marché, dans le cadre de laquelle il serait possible d'inclure volontairement des clauses relatives à une action collective.

Le Fonds monétaire n'a encore donné aucune précision quant à l'option qu'il considère comme la plus adaptée et donc la plus susceptible d'être adoptée.

6.3.6. Le Comité prend acte de cette incertitude et de la période de trois ans prévue avant l'introduction d'un nouveau mécanisme, et se montre donc très pessimiste quant à la situation de certains pays connaissant de graves difficultés (par exemple, l'Argentine), qui ne peuvent ni recourir à de nouvelles règles, ni introduire de manière anticipée, dans les accords en cours de signature, des clauses similaires à celles qui seront insérées dans le dispositif qui sera finalement retenu. En ce qui concerne le débat en cours, il estime que la procédure reposant sur les choix décidés par la majorité des créanciers permet d'assurer la participation équilibrée des institutions financières macro-économiques et des organismes privés, et d'éviter par la même occasion l'agressivité des créanciers plus forts.

6.3.7. Selon le Comité, l'exigence d'un réexamen de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés apparaît étroitement liée tant à la prévention qu'au règlement des crises. Au cours des premiers mois de 2002, parmi les 21 pays (sur 42 au total) qui avaient commencé à profiter des paiements pour la réduction de leur dette, 8 ont été par la suite exclus par le FMI parce qu'ils ne respectaient pas les engagements macro-économiques et les réformes décidées. Le Comité souligne que l'évaluation de ces défaillances par le Fonds monétaire ne peut se faire sans la prise en considération non seulement des traditionnelles difficultés structurelles, mais également d'une croissance économique générale inférieure à celle prévue de manière (toujours) abstraite par les programmes de remboursement adoptés ainsi que de la baisse des prix de certaines matières premières.

6.4. *La Banque mondiale*

6.4.1. Le premier thème examiné par la Banque mondiale était l'applicabilité effective du programme de l'ONU, confirmé par le consensus de Monterrey, et qui, au-delà de l'articulation des interventions, vise à réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes vivant dans la pauvreté (de 29 à 14,5 % de la population mondiale).

6.4.2. Le Comité souligne:

a) que la possibilité de réaliser bon nombre des objectifs indiqués (y compris les politiques économiques devant être respectées par les États participants) dépend d'hypothèses de départ abstraites, dont, à la base, un taux de croissance annuel du PIB au niveau international de 3,6 % d'ici 2015;

b) que la Banque mondiale, dans ses rapports d'évaluation, a souligné que le déclin économique et l'augmentation des inégalités qui sont apparus dans de nombreuses régions empêchent la réalisation des réformes structurelles auxquelles les États doivent s'engager;

c) que tout cela implique pour la Banque mondiale la nécessité de compléter, sur la base des expériences acquises, son propre modèle analytique et les indicateurs statistiques y afférents, tant économiques que sociaux.

6.4.3. Le second thème à l'examen a donné lieu à une réflexion sur les procédures opérationnelles à mettre en oeuvre pour les engagements futurs. L'accord de Monterrey prévoit un nouveau partenariat pour une croissance durable entre les pays développés et les pays en retard de développement sur la base de responsabilités et d'obligations réciproques. Cela suppose le respect de règles de bonne gestion des affaires publiques et de politiques de stabilisation macro-économique (contrôle du secteur financier, des finances publiques, du système de change) par les pays en voie de développement qui bénéficieraient en échange d'aides supplémentaires et plus efficaces des pays développés, qui devraient eux aussi respecter les décisions de libéralisation commerciale prises à Doha. Dans ce cadre opérationnel, la Banque mondiale est invitée à aider les pays en voie de développement pour leur permettre de vaincre les obstacles stratégiques, institutionnels, infrastructurels, etc.

6.4.4. Le Comité juge fondamental pour la croissance économique des pays en voie de développement la présence en leur sein d'un secteur privé dynamique ainsi que la libéralisation des marchés financiers et la réalisation d'un système commercial intégré. Cependant, le Comité estime que de tels processus, s'ils sont introduits sans prêter une attention appropriée aux spécificités économiques et sociales des différentes réalités territoriales, risquent de donner lieu, comme l'ont amplement démontré les expériences des trente dernières années, à des rapports de force déséquilibrés entre les diverses catégories d'opérateurs économiques, rapports qui, joints aux déséquilibres structurels pourraient bloquer, plutôt que favoriser, tout processus de développement, de réforme et d'évolution sociale.

6.4.5. Le Comité demande à l'Union européenne, à la lumière notamment de ce qui a été confirmé par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin derniers, de proposer, au sein des instances internationales compétentes, l'adoption de nouveaux critères visant à favoriser:

— un soutien accru au développement de l'économie réelle;

— la garantie des services et des biens nécessaires à ce développement;

— l'aide aux activités économiques locales.

6.4.6. Une importante ambiguïté subsiste aujourd'hui entre les déclarations de principe des dirigeants de la Banque mondiale quant à la nécessité de revoir les critères adoptés à ce jour (par exemple en ce qui concerne la défense à outrance du processus de privatisation) et la référence affichée à ces mêmes critères dans les programmes opérationnels.

7. **Conclusions**

7.1. Le Comité a souligné l'importance croissante du marché international des capitaux, dont la dimension ne présente plus désormais de solutions de continuité ni dans le temps ni dans l'espace.

7.1.1. L'activité de ce marché influence considérablement les phénomènes de l'économie réelle: production, emploi, demande et offre privées et publiques. Son incidence sur la propagation des crises financières dans l'économie réelle est étroitement liée à sa capacité à synchroniser et à étendre géographiquement les crises financières, créant et multipliant des phénomènes d'instabilité économique mais également sociale et institutionnelle.

7.1.2. C'est la raison pour laquelle l'on assiste à la mise en place d'un vaste débat sur la nouvelle architecture financière mondiale, envisagée comme l'instauration d'une nouvelle gouvernance dans un cadre dont les règles sont soit obsolètes, soit confinées dans des territoires incapables de contenir le phénomène.

7.1.3. Pour le Comité, une nouvelle architecture financière permettant d'anticiper ou de gérer les crises ne peut se baser que sur de nouveaux concepts, c'est-à-dire sur une nouvelle architecture conceptuelle, tenant compte non seulement des phénomènes financiers, mais également des phénomènes économiques et sociaux, ainsi que de la solidité institutionnelle et démocratique des pays concernés.

7.1.4. Le Comité préconise une gouvernance du type de celle suggérée par la Commission dans son Livre blanc [1], avec pour objectifs la participation de la société civile et la réduction des disparités économiques au niveau mondial.

7.1.5. L'Union européenne doit par conséquent jouer dans ce débat un rôle plus prononcé, en introduisant cette vision nouvelle dans les instances institutionnelles et en s'exprimant d'une seule voix.

7.2. Une réforme des institutions internationales apparaît dès lors on ne peut plus nécessaire. Le Comité a constaté qu'alors que la Banque mondiale élargit progressivement ses méthodes d'analyse, en introduisant des éléments nouveaux dans le sens de la gouvernance européenne, le FMI reste fortement attaché à ses critères traditionnels. Il est toutefois difficile d'imaginer, pour ces organismes, des modifications substantielles reposant exclusivement sur des dynamiques internes.

---

[1] COM(2001) 428 final.

7.2.1. Cette réforme dépend toutefois d'une modification des rapports de force entre les institutions internationales; cela présuppose une clarification entre les pays européens, afin de rompre l'équilibre actuel et de s'exprimer d'une seule voix, en résolvant les nombreux problèmes politiques que cela implique.

7.2.2. Enfin, le Comité invite toutes les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, GAFI, Forum sur la lutte contre la corruption, etc.) à coopérer entre eux avec efficacité, en étroite collaboration avec les systèmes nationaux. Dans ce contexte, la volonté politique de renforcer le contrôle des marchés «offshore» ainsi que des rapports entre les marchés «offshore» et «onshore» est décisive.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «L'avenir des territoires de montagne dans l'Union européenne»

(2003/C 61/19)

Le 16 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 25 juin 2002 (rapporteur: M. Bastian).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 66 voix pour, 1 voix contre et 12 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. L'année 2002, qui a été déclarée par l'Assemblée générale de l'ONU année internationale des montagnes, devrait amener l'Union européenne à réfléchir sur la place qu'elle entend accorder à ses territoires de montagne.

1.2. Le Comité économique et social européen ainsi que le Parlement européen et le Comité des régions ont à diverses reprises manifesté leur intérêt pour les zones de montagnes en appelant l'Union européenne à les reconnaître dans leurs spécificités et à conduire à leur égard une politique transversale adaptée, notamment dans le cadre des actes suivants:

— Avis du CES du 28 avril 1988 sur «Une politique pour les zones de montagne»

— Avis du CES du 25 avril 1996 sur «L'arc alpin, une occasion de développement et d'intégration»

— Avis du CdR du 21 avril 1995 sur la «Charte européenne et régions de montagne»

— Avis du CdR du 18 septembre 1997 sur «Une politique pour l'agriculture de montagne en Europe»

— Rapport de la Commission de l'agriculture et du développement rural du PE du 16 octobre 1998 sur «Une nouvelle stratégie pour les zones de montagne» réalisé sur la base de l'étude préalable (AGRI111/FR) de la direction générale des études du PE intitulée «Vers une politique européenne des montagnes»

— Résolution du Parlement européen du 6 septembre 2001 sur «Les 25 ans d'application de la réglementation communautaire en faveur de l'agriculture de montagne».

1.3. Le Comité relève avec satisfaction que, pour sa part, la Commission s'est engagée dans le premier rapport d'étape faisant suite au second forum sur la cohésion économique et sociale dans une réflexion relative à l'avenir des fonds structurels qui explore la possibilité de déterminer de nouveaux critères d'éligibilité qui tiennent compte d'enjeux et de handicaps territoriaux notamment montagnards. La conférence qu'elle a organisée les 27 et 28 mai 2002 sur «Les priorités régionales de l'Union pour définir une valeur ajoutée communautaire» semble confirmer de façon encourageante la recherche, de la part de la Commission, d'une évolution en ce sens de la politique des fonds structurels.

2. **La spécificité des zones de montagne en Europe**

2.1. Les territoires de montagne se caractérisent avant tout par un handicap géophysique fort, résultant de la pente de l'altitude et du climat, mais également par une situation généralement enclavée, ainsi que par un patrimoine et des ressources naturels majeurs, aussi exceptionnels que fragiles;ils sont par conséquent des territoires d'enjeux irremplaçables envers lesquels une politique publique est indispensable pour contenir les excès des spéculations à leur égard.

2.2. Les montagnes représentent au sein de l'Union européenne 30 % de son territoire et 30 millions de ses habitants et, dans la perspective de l'élargissement, cette part relative est appelée à s'accentuer.

2.3. D'une manière générale, et sous réserve de variantes parfois importantes d'un massif de montagne à l'autre, les spécificités montagnardes qui appellent une politique de financement ou d'intervention publique portent sur les problématiques suivantes qui ont toutes une dimension transnationale marquée:

2.4. *Démographie*

Malgré certains pôles particulièrement dynamiques, la structure démographique des zones de montagne est généralement vulnérable (faible densité et vieillissement résultant de l'exode des jeunes générations et/ou de l'installation de retraités), notamment dans les pays de montagne candidats à l'adhésion.

2.5. *Services publics*

Du fait de leur impact social, les services publics sont déterminants pour la dynamique territoriale des zones de montagne, notamment pour ce qui concerne la poste, l'école et les établissements de soins. Ils réclament, par conséquent, une proximité et une adaptation (en termes de polyvalence des agents et/ou de nature des prestations), directement mises en cause par la libéralisation des services publics au titre du droit communautaire de la concurrence. Une action volontariste d'aménagement du territoire à travers les services publics n'est en effet possible que si le champ du service public universel qui leur est réservé est suffisamment large pour comprendre des prestations rémunératrices qui puissent compenser, ne serait-ce que partiellement, les surcoûts inévitables que comprend une telle démarche.

2.6. *Communications*

Les infrastructures et réseaux de communication représentent un enjeu tout à fait central en montagne dans la mesure où l'enclavement constitue un frein important à la compétitivité et que le fret intracommunautaire croissant se traduit par une pression sur les massifs traversés et leurs populations qu'il convient de maîtriser et de contrebalancer.

2.6.1. Pour ce faire, le développement des moyens de transports combinés, et particulièrement du ferroutage, se révèle de plus en plus urgent et ne peut se réaliser que dans un cadre communautaire d'une part pour pouvoir appréhender la problématique à l'échelle la plus appropriée notamment dans le cadre du schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) [1] et d'autre part pour assurer un cofinancement par l'Union des infrastructures nécessaires.

2.6.2. S'agissant des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), leur accessibilité en montagne constitue en enjeu primordial. Les importants surcoûts liés aux difficultés techniques qu'engendre le relief (obstacles à la propagation des ondes, distances importantes au sol) constituent une véritable menace de fracture territoriale pour les zones de montagne comparativement aux autres territoires.

2.7. *Tourisme*

Si la montagne a une vocation touristique certaine, il est indispensable de canaliser ce type de développement pour faire en sorte qu'il s'inscrive dans une logique de développement durable. Cette considération est particulièrement pertinente pour les futurs pays adhérents d'Europe centrale et orientale où l'essentiel du potentiel touristique de montagne reste à développer. Tout comme pour l'agriculture, le tourisme ne saurait à lui seul constituer le fondement de l'économie montagnarde, qui se doit par conséquent d'être diversifiée et composite.

2.7.1. Dans cette perspective, et dans les limites qu'imposent les principes du développement durable, l'offre touristique de montagne doit impérativement se diversifier afin d'atteindre un meilleur étalement, et dans le temps (meilleur équilibre de la fréquentation touristique entre les saisons), et dans l'espace (meilleure répartition des flux touristiques sur le territoire).

([1]) Avis du CESE sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)», JO C 407 du 28.12.1998.

2.8. *Utilisation des terres*

Parce qu'elle constitue un pilier fondamental de l'économie montagnarde et surtout une activité cruciale sans équivalent pour l'indispensable entretien de l'espace montagnard, mais aussi parce qu'elle contribue à la production de produits agricoles et agroalimentaires de qualité, l'agriculture de montagne doit faire l'objet d'une approche particulière au sein de la politique agricole commune afin d'assurer la pérennisation de son ancrage sur les territoires montagnards.

2.8.1. L'artificialisation des terres constitue pour la montagne un enjeu important tant au regard de l'urbanisme (risque de mitage) que des risques naturels.

2.9. *Patrimoine naturel*

La faune et la flore particulièrement riches et exceptionnelles des montagnes européennes ont notamment pour effet d'exercer une pression foncière.

2.10. *Sols*

L'omniprésence des pentes les rendant particulièrement sensibles à l'érosion, les sols constituent un enjeu particulièrement important, aussi bien pour la montagne elle-même (appauvrissement des sols) que pour les territoires en aval (risques naturels).

2.11. *Eau*

Productrice majeure tant en quantité qu'en qualité de la ressource en eau, la montagne assure à cet égard une fonction territoriale majeure qui constitue un service d'intérêt collectif dont les servitudes afférentes ont vocation à être dédommagées.

2.12. *Énergie*

La contribution de la montagne à la production d'énergie non fossile (hydroélectricité principalement, mais également énergies éolienne et solaire) doit être pleinement prise en compte pour la part qu'elle assure dans l'accomplissement des engagements du protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. De ce fait, une politique incitative de tarifs préférentiels au profit des énergies renouvelables est à encourager de même qu'une péréquation au profit des régions qui fournissent ce type d'énergie.

2.12.1. Le fort potentiel des zones de montagne au regard de l'énergie éolienne doit par ailleurs faire l'objet d'un développement maîtrisé qui évite une dégradation globale de la qualité paysagère des régions de montagne, en offrant aux collectivités locales un cadre juridique qui les contraigne à développer en ce domaine une stratégie collective d'équipement et leur garantisse, en termes de fiscalité locale, la contrepartie d'une rémunération équitable.

2.13. *Habitat et construction*

L'urbanisme en montagne présente une spécificité forte, la gestion d'un patrimoine bâti vivant exigeant à la fois que des possibilités de construction et que le bâti existant ne soit pas laissé à l'abandon, sans que pour autant l'intégrité des paysages et des espaces naturels remarquables soit compromise ni que le développement du parc de résidences secondaires ne conduise à une dévitalisation de l'habitat montagnard permanent. Une démarche particulière à l'égard des propriétaires de ces dernières doit donc être mise en place afin de les impliquer suffisamment dans la vie locale.

2.14. *Risques naturels*

Nombre de risques naturels importants sont spécifiques à la montagne (avalanches, crues torrentielles, chutes de pierre), ce qui en fait un territoire particulièrement exposé et par conséquent potentiellement dangereux, appelant en la matière une action permanente en matière de connaissance, prévision et prévention.

2.15. *Économie*

Enfin, l'économie des territoires de montagne dispose d'un certain nombre d'atouts mais aussi de fragilités qui requièrent également un traitement particulier: saisonnalité marquée d'activités majeures, telles que l'agriculture ou le tourisme, induisant une propension à la pluriactivité, à l'innovation et parfois à l'excellence (industries micromécaniques par exemple), prédominance des petites entreprises dans un environnement peu favorable du fait de leur relatif isolement par rapport aux structures des conseils ou à leurs fournisseurs.

3. **Bilan de l'action communautaire visant la montagne**

3.1. *Identification des territoires montagnards: Une approche variable due à une réalité fort diverse*

3.1.1. Les territoires de montagne ont occupé une place variable au fil du temps dans les politiques communautaires et ont fait l'objet de plus ou moins d'attention de la part de celles-ci. De fait en l'état actuel du droit communautaire et faute d'une reconnaissance de ses spécificités, la montagne n'est pas une notion véritablement communautarisée. En effet, elle n'apparaît que dans la directive 75/268/CEE dont l'adoption a constitué un événement historique pour servir au zonage de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), afin d'en identifier les bénéficiaires. En jetant les bases du versement d'indemnités compensatoires en faveur de ces zones, cette directive constituait une initiative durable assortie de mesures concrètes d'application et de développement. Mais compte

tenu de l'engagement très inégal des États membres dans ce domaine, lié notamment à la latitude qui leur est laissée de fixer les paramètres en application des critères d'altitude de pente et de climat que fixe la définition communautaire, des divergences tant quantitatives que qualitatives ont subsisté jusqu'à aujourd'hui.

3.1.2. On constate ainsi d'importantes disparités d'un État membre à l'autre (qui se justifient objectivement, car à une même altitude donnée, deux régions de montagne peuvent présenter des réalités bien différentes tant sur le plan du climat que de la végétation). Mais, si en Allemagne, en France et en Italie, l'altitude requise pour appartenir à la zone de montagne est de 700 mètres, ce seuil est porté à 1 000 mètres en Espagne; de même, si la pente est prise en compte avec l'exigence d'une déclivité supérieure à 20 % en France et en Espagne, elle n'est pas quantifiée en Italie et pas du tout intégrée en Allemagne; par ailleurs, on peut s'étonner qu'il n'existe au Royaume-Uni aucun territoire de montagne au sens de la directive 75/268/CEE alors que les Highlands écossaises notamment correspondent à l'image a priori qu'on peut avoir de la montagne. Les parties de la Suède et de la Finlande situées au nord du 62e parallèle ont été assimilées, dans les traités d'adhésion, à des zones de montagne, en raison du fait que l'on observe dans ces zones les mêmes problèmes et les mêmes situations que dans les zones de montagne.

3.1.3. Par rapport aux autres régions défavorisées, les territoires de montagne se caractérisent principalement par des conditions climatiques particulières défavorables ainsi que par une topographie plus difficile. C'est pourquoi les critères de pente, d'altitude et de climat conservent toute leur pertinence pour cerner la réalité de la montagne, car ils unifient cette dernière autour des aléas qui en découlent. Mais il ressort du constat précédent qu'il n'est ni cohérent ni souhaitable que ce qui est reconnu comme montagne dans un État membre ne puisse pas l'être dans un autre. Tout en maintenant une certaine subsidiarité dans la désignation finale des territoires concernés, il conviendrait donc d'harmoniser la réalité de la montagne européenne en adaptant en conséquence la définition communautaire actuelle par l'indication d'une fourchette pour chacun des trois critères (ou tout au moins ceux d'altitude et de pente).

3.1.4. Les facteurs topographique et climatique influent durablement sur l'économie des régions de montagne défavorisées, d'où la nécessité, afin de préserver leur caractère multifonctionnel, de prévoir des mesures compensatoires. Afin de mieux mettre en avant les caractéristiques communes des territoires de montagne de l'Union européenne et d'assurer une plus grande cohérence dans la classification des différentes catégories de zones défavorisées, dans le respect du principe de subsidiarité, il conviendrait de compter également parmi les facteurs typiques des territoires de montagne les conditions climatiques et topographiques qui leur sont communes.

3.1.5. Mais la réalité montagnarde est également fortement diversifiée d'un massif à l'autre: systèmes herbagers, collinaires, montagne sèche, haute montagne, ... Dans la perspective d'une exploitation multiple du zonage montagne, il serait pertinent d'ouvrir en son sein la possibilité de subdivisions qui permettraient par exemple de distinguer les massifs de moyenne montagne de ceux de haute montagne, ou encore ceux de montagne sèche de ceux de montagne enneigée. De telles distinctions existent déjà néanmoins dans certains États membres (dans le cadastre autrichien par exemple) et il conviendrait d'en avoir une meilleure connaissance au niveau communautaire afin d'en faire un usage optimum pour un cadre communautaire harmonisé.

3.2. *Des actions multiples sans fil conducteur*

3.2.1. Alors qu'il n'existe pas de façon déclarée de politique commune de la montagne, celle-ci se trouve impliquée plus ou moins directement dans de nombreuses mesures et/ou réglementations communautaires.

3.2.2. La première d'entre elles, et la plus explicite, est l'indemnisation compensatoire de handicap naturel instituée par la directive 75/268/CEE, dont on relève qu'elle reste à ce jour «la» mesure fondatrice du zonage montagne au sein de l'Union européenne, et reste cantonnée, en dépit de sa portée indiscutable en matière d'aménagement du territoire, dans le cadre de la PAC.

3.2.3. Viennent ensuite trois types d'actions communautaires qui revêtent une importance toute particulière pour la montagne et où celles-ci sont largement impliquées sans que les actions en cause la visent expressément: tout d'abord, la politique des fonds structurels, et ensuite au sein de cette dernière le programme *Interreg*, enfin les directives oiseaux et habitats.

3.2.3.1. La politique des fonds structurels

Visant à rapprocher de la moyenne communautaire le niveau de performance économique des territoires en difficulté structurelle ou en retard de développement, les fonds structurels européens ont eu (à travers l'ex-objectif 5b), et continuent à avoir (avec l'actuel objectif 2), une incidence forte dans de nombreuses zones de montagne, 95 % d'entre elles en effet sont actuellement éligibles aux objectifs 1 et 2. Pour autant, force est de constater que cette éligibilité ne résulte pas du fait de la typicité montagnarde de leurs handicaps. Cela peut en effet révéler une possible inadéquation entre les programmes effectivement financés et la réalité des problèmes à traiter.

3.2.3.2. *Interreg*

Frontières naturelles par la force des choses, la plupart des massifs montagneux de l'Union européenne sont bénéficiaires des programmes relevant du volet A des programmes *Interreg*; pour les mêmes raisons, plusieurs régions de la frontière extérieure de l'Union se trouvent engagées dans des programmes *Phare* ou *Tacis* dans les domaines des transports, du tourisme, des changements d'utilisation des sols, de préservation du patrimoine naturel; si les régions de montagne se retrouvent également dans certains programmes *Interreg* de coopération transnationale du volet B (Sud-Ouest européen et Alpine Space notamment), c'est déjà plus par incidence et les

zones de montagne au sein de ces grands espaces territoriaux doivent mener une action très volontariste pour y avoir une existence reconnue; quant au cadre très ouvert de la coopération interrégionale du volet C, s'il semble propice à la mise en place de réseaux de coopérations techniques entre régions de montagne, ceux-ci restent encore à monter de toutes pièces ([1]).

3.2.3.3. Les directives oiseaux et habitats

Le réseau Natura 2000, dont le Comité a souligné l'importance ([2]), est fortement implanté dans les territoires de montagne, ce qui est logique compte tenu de la richesse et de la fragilité de la biodiversité qu'ils renferment. Il convient de relever qu'outre le domaine biogéographique alpin, de nombreuses propositions de sites Natura 2000 montagnards relèvent également des domaines biogéographiques «continental» (tel que par exemple le Massif Central en France), «méditerranéen» (tel que le Pinde en Grèce ou les Apennins en Italie), «maroconésien» (Gibraltar), ou encore «atlantique» (les monts Cantabrique en Espagne). Ce constat ne fait que souligner la grande qualité mais également la grande diversité du patrimoine naturel montagnard.

3.2.4. Deux autres types d'action communautaire concernent également les zones de montagne: la politique conduite dans le secteur de l'eau, et la politique agricole commune.

3.2.4.1. S'agissant de la ressource en eau, il convient de souligner que la montagne en constitue la principale source de production et qu'à ce titre elle doit nécessairement faire l'objet de mesures de préservation visant à garantir sa qualité et son abondance; il existe donc une légitimité à compenser ou indemniser les contraintes locales qui peuvent en découler.

3.2.4.2. Les mesures de la PAC pouvant intéresser la montagne sont nombreuses (au-delà des indemnités compensatoires de handicap naturel) et constituent autant d'outils pertinents pour conforter l'agriculture en zone de montagne: mesures agroenvironnementales, forestières, de développement rural, réglementation des labels agricoles, de l'agriculture biologique, de la modernisation des filières, programmes *Leader*, ...

3.2.5. De ce bilan succinct, il ressort que malgré l'existence de tout un ensemble de mesures communautaires visant, ou surtout, impliquant la montagne, que ce soit effectivement ou potentiellement, il n'existe pas encore de politique européenne structurée à l'égard des territoires de montagne constituée de mesures ne s'appliquant qu'à eux du fait d'une reconnaissance de leurs spécificités, et répondant à une stratégie délibérée globale et cohérente. C'est pourquoi la réflexion territoriale engagée actuellement par la Commission est de ce point de vue décisive et que le séminaire européen qu'elle organisera le 17 octobre sur la problématique des territoires de montagne, constituera une échéance majeure pour l'avenir de ces territoires.

3.3. *Le contexte international*

3.3.1. La montagne tend à devenir une préoccupation croissante du droit international, principalement sous l'angle de la préservation de l'environnement du milieu montagnard.

3.3.2. La Convention alpine, signée à Berchtesgaden en 1989, et entrée en vigueur depuis 1998, dont on remarque l'intérêt manifesté par l'Union européenne à son égard, mais dont les difficultés de négociation et de mise en œuvre de protocoles réellement opérationnels révèlent la mécanique trop technocratique et insuffisamment transparente.

3.3.3. Le chapitre 13 de l'«Agenda 21» adopté en 1992 lors du sommet de la Terre de Rio, qui engage principalement les États signataires à mettre en place de meilleurs outils de connaissance et d'observation de leurs montagnes et à y assurer une maîtrise foncière appropriée à la bonne gestion des hauts bassins versants; la récente conférence de Johannesburg (août 2002) qui a dressé le bilan de l'«Agenda 21» a abouti à reconduire les engagements internationaux de Rio dans ce domaine. L'Union européenne à cette occasion a délivré un message en faveur du développement durable dont la mise en œuvre pour les populations de montagne pourrait s'inspirer notamment de la déclaration finale du premier forum mondial des populations de montagne qui s'est tenu à Chambéry (France) en juin 2000, et se réunira pour la seconde fois à Quito (Équateur) du 17 au 22 septembre 2002.

3.3.4. La décision de l'Assemblée générale de l'ONU de faire de l'année 2002 l'Année internationale des montagnes.

3.3.5. D'autres démarches visent à faire émerger sur le plan du droit international une approche de la montagne qui combine à la fois développement et protection; ainsi, le projet de convention européenne des régions de montagne, élaboré par le Conseil de l'Europe, et à propos duquel le Comité, tout comme le Comité des régions, recommande à l'Union européenne de s'en inspirer pour initier une politique européenne à l'égard des zones de montagne.

([1]) Avis du CESE sur «Le projet de communication de la Commission aux Etats membres fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen», JO C 51 du 23.2.2000, p. 92. Avis du CESE sur «La politique européenne pour la coopération transfrontalière et l'expérience du programme *Interreg*», JO C 155 du 29.5.2001. Avis du CESE sur «Les PME dans les régions insulaires de l'Union européenne», JO C 149 du 21.6.2002.

([2]) Avis du CESE sur «La situation de la nature et de la protection de la nature en Europe», JO C 221 du 7.8.2001.

3.4. *L'Élargissement*

3.4.1. Enfin, sous un angle plus communautaire, la montagne constitue dans la perspective de l'élargissement un enjeu des plus sensibles:

— d'une part, parce que parmi les pays candidats à l'adhésion figurent plusieurs pays aux zones et populations de montagne pour certains importantes: Bulgarie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie;

— d'autre part, parce que les lignes directrices budgétaires de l'Union à compter de 2007 risquent de réduire de façon drastique le montant des financements communautaires qui pourront bénéficier aux zones de montagne des actuels États membres.

3.4.2. Tout en ayant conscience des impératifs dictés par ce contexte, et notamment des énormes besoins en aides au développement économique local et régional des futurs États adhérents, il n'en reste pas moins vrai:

— que nombre de territoires de l'Union actuellement bénéficiaires des fonds structurels au titre des objectifs 1 ou 2 n'auront toujours pas rejoint en 2006 le niveau de performance de la moyenne communautaire;

— qu'une nouvelle logique d'approche des territoires par la politique des fonds structurels est par conséquent indispensable en vue de maintenir, sur une base nécessairement sélective, l'éligibilité de certains d'entre eux soumis à des difficultés structurelles particulièrement récurrentes et incompatibles avec les principes fondamentaux des Traités.

4. **L'insertion de la montagne dans la future politique des fonds structurels**

4.1. *Maîtriser l'évolution des fonds structurels sans provoquer de ruptures*

4.1.1. Les limites budgétaires ne doivent pas conduire à focaliser la politique des fonds structurels de demain sur les nouveaux États membres, au motif qu'ils concentrent les populations au plus faible PIB. L'ampleur des défis soulevés par l'élargissement ne doit pas conduire l'Union à mettre entre parenthèses le modèle de développement qu'elle s'est fixé, au nom d'urgences qui appellent en tout état de cause des moyens exceptionnels et une action de mise à niveau tout à fait particulière; par conséquent, il est indispensable que l'élargissement fasse avant tout l'objet de la part des États membres d'un effort supplémentaire sur le plan budgétaire, à destination prioritairement du fonds de cohésion dont devrait avant tout relever cette problématique (en ce qui supposerait par conséquent une réorientation de ses modalités d'intervention), ménageant ainsi les possibilités dévolues aux fonds structurels.

4.1.2. Même si l'éventualité d'un «phasing out» systématique des régions actuellement bénéficiaires des fonds structurels n'est pas envisagée, il est essentiel que le niveau de PIB pris en référence pour déterminer l'éligibilité à la politique des fonds structurels n'exclue pas artificiellement des régions d'actuels Etats membres dont le PIB moyen serait plus élevé uniquement du fait de l'adhésion des nouveaux pays candidats afin de ne pas se retrouver contraint de réviser fortement à la baisse les ambitions initialement affichées.

4.2. *Développer une véritable politique communautaire d'aménagement du territoire*

4.2.1. Contrainte à plus de sélectivité, la politique régionale, jusqu'ici à finalité socio-économique, pourrait à l'avenir s'inscrire dans une conception globale d'aménagement du territoire, visant la répartition harmonieuse et équilibrée sur le territoire des populations et des activités, sens que l'on peut d'ailleurs attribuer à l'objectif de «développement harmonieux» inscrit dans les Traités à l'article 158 Titre XVII Cohésion économique et sociale [1].

4.2.2. La définition de principes et d'objectifs d'aménagement du territoire au niveau communautaire revêt une importance croissante afin de permettre à l'Union européenne de développer une véritable action motrice en ce domaine, au-delà d'un simple rôle de coordination. Parmi les principes d'organisation du territoire (ou de l'espace communautaire) relevant d'un développement harmonieux, devraient figurer notamment:

4.2.2.1. le principe d'une répartition équilibrée des hommes et des activités sur l'ensemble du territoire, ce qui implique:

— de maîtriser les concentrations urbaines excessives, source de crises dans les domaines de l'emploi, de la sécurité, de l'environnement et de la qualité de la vie, sans remettre en cause la vocation des systèmes urbains en tant que principal acteur majeur des économies nationales, il est ici question de prévenir, au moyen d'instruments adaptés, la dévitalisation des zones de montagne du fait de l'attractivité urbaine lorsque celle-ci résulte uniquement d'une carence de l'environnement des entreprises et des ménages en termes d'équipements et de services. C'est donc plus par une action positive en faveur des territoires de montagne que par une pénalisation de la ville qu'il convient d'agir en application de ce principe;

— d'éviter le désert, et concomitamment la sanctuarisation de la nature «à l'américaine», incompatible avec l'histoire de notre continent, puisqu'à de rares exceptions près, la totalité du territoire européen est un espace façonné par l'homme;

— l'interaction positive entre activités humaines et territoires, dans la mesure où celles-ci ont pour effet d'en garantir l'entretien, la pénétrabilité, voire la biodiversité.

[1] «Art. 158 — Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales.»

4.2.3. Par conséquent, le maintien de ce lien entre population et territoire garant d'une bonne gestion de l'espace doit devenir un objectif prioritaire de cette nouvelle politique, qui de ce fait se devra d'intervenir dans les territoires où elle est le plus fragile ou menacée.

4.2.4. Les espaces ainsi définis sont généralement soumis à des enjeux territoriaux et/ou des handicaps objectifs importants qu'il convient par cette action de maîtriser.

4.2.5. Ils disposent également d'atouts majeurs (allant généralement de pair avec les enjeux évoqués précédemment); ceux de la montagne résident dans la valeur exceptionnelle du milieu montagnard, dans la qualité de ses produits et de ses savoir-faire, qui en font des territoires d'excellence; mais ces atouts ne peuvent être pleinement valorisés que s'il est simultanément et dûment tenu compte des handicaps qui les environnent.

4.3. *Une politique visant les territoires soumis à de forts handicaps*

4.3.1. Par conséquent, les critères d'identification des territoires bénéficiaires des fonds structurels européens (en tant qu'outil d'aménagement du territoire, et non plus seulement de développement local) devraient être les suivants:

4.3.1.1. l'intérêt collectif des territoires en cause: celui-ci s'apprécierait en fonction non seulement de la qualité du patrimoine naturel, de la structure de leurs populations, mais également des services, exprimés en termes d'aménités, que l'un et l'autre procurent à la collectivité (allant de la production de biens marchands ou d'équipements structurants à la fourniture d'espaces récréatifs ou au gisement de ressources naturelles); il est en tout cas essentiel de ne pas limiter cette approche à la seule prise en compte des ressources naturelles, et d'y intégrer aussi bien la valeur qu'accordent les citoyens aux aménités produites par l'adhésion, que l'avis exprimé par les populations locales concernées;

4.3.1.2. les menaces actuelles ou potentielles: c'est leur existence qui justifiera en partie l'intervention publique; ces pressions subies par les territoires peuvent être de natures diverses, telle que la surfréquentation (par la population touristique ou par le trafic de marchandises) ou la désertification résultant de l'exode rural ou de l'enfrichement voire de la reforestation excessive des paysages ...), ou encore les risques d'un développement économique anarchique ...;

4.3.1.3. la spécificité des actions attendues: c'est en effet parce que les mesures opérationnelles à financer ou à organiser seront intimement liées à l'identité de ces territoires ainsi déterminée et ne sont, par conséquent, pas transposables à d'autres (comme par exemple la prévention des risques naturels pour la montagne), qu'elles justifient l'application d'une politique ou d'une stratégie spécifique.

4.3.2. Outre la montagne, plusieurs catégories d'espaces peuvent correspondre à cette grille d'analyse: les régions ultrapériphériques, les îles, le littoral, les régions boréales, le rural isolé, à propos desquelles le Comité a rendu plusieurs avis ([1]).

4.3.3. Cette approche existant chez certains États membres (ainsi les schémas des services collectifs en France), il serait pertinent que l'Union européenne en assure l'harmonisation et veille à sa cohérence notamment au regard des perspectives du SDEC.

4.4. *Appréhender autrement la richesse des populations*

4.4.1. Si l'éligibilité future des territoires aux fonds structurels doit avant toute chose se baser sur des critères d'appréciation physique de leurs handicaps et des enjeux collectifs qu'ils recouvrent, on ne saurait toutefois exclure dans cette approche l'appréciation de leur prospérité, dans la mesure où celle-ci constitue l'un des principaux outils permettant d'évaluer les résultats de cette politique. La nouvelle approche préconisée par les fonds structurels devra donc combiner critères territoriaux et critères socio-économiques.

4.4.2. En outre, le critère d'appréciation de la richesse locale ne saurait être une cause d'exclusion du bénéfice de toute mesure de compensation de handicaps objectifs et permanents générateurs de surcoûts constants, telle que l'ICHN en matière de handicap montagne.

4.4.3. Mais, afin d'atteindre une meilleure efficacité en intervenant là où les besoins sont les plus aigus, l'appréciation de la prospérité des territoires devrait pouvoir s'effectuer au niveau le plus fin, c'est-à-dire NUTS V (niveau communal), pour avoir une approche la plus fine possible de la prospérité des territoires, et tout devrait être mis en œuvre pour que les outils statistiques des États membres soient à même d'y parvenir. Néanmoins, compte tenu de la lourdeur et des risques d'imprécision d'une telle approche, il importe également de garantir sans discrimination l'éligibilité des aides spécifiques à la montagne en les plafonnant afin d'éviter quelles ne constituent pour certains une rente de situation sans commune mesure avec les fragilités qu'elles sont supposées contrebalancer.

([1]) Avis CESE «Stratégie d'avenir pour les régions ultrapériphériques», JO C 221 du 17.9.2002. Avis CESE «Les PME dans les régions insulaires de l'UE», JO C 149 du 21.6.2002. Avis CESE «Le prolongement des réseaux transeuropéens en direction des îles européennes», JO C 149 du 21.6.2002.

4.4.4. Dans cette perspective, sur la base du zonage des communes de montagne dont dispose la Commission, pourrait être envisagée la création d'un observatoire européen de la montagne.

4.5. *Aller au-delà de la compensation des handicaps*

4.5.1. Permanence et limites du droit à la compensation des handicaps. Un système d'aide directe au revenu compensant le handicap économique directement lié au handicap physique reste légitime, tant que ce dernier ne peut être corrigé (ex: rendement agricole moindre lié à la qualité des sols et à la moindre saisonnalité, ...) alors qu'il peut se concevoir comme une mesure d'accompagnement transitoire pour des formes de handicap certes structurels mais corrigibles (ex: l'enclavement qui peut s'estomper avec la mise en place d'équipements de réseaux — transports, NTIC — performants).

4.5.1.1. Il convient donc d'identifier l'ensemble des handicaps auxquels sont soumis les territoires, afin de distinguer parmi eux ceux qui appellent une compensation financière permanente de ceux qui appellent une action temporaire qui conduira à leur disparition ou tout au moins à leur atténuation.

4.5.2. En d'autres termes, la montagne attend beaucoup plus une politique qui vise à réduire physiquement ses handicaps qu'une politique qui les compense simplement sous forme de rente; cela implique le développement d'actions dans les directions suivantes:

4.5.2.1. en matière d'équipements structurants, ces territoires ont à concilier la libre circulation des marchandises avec la fragilité de leurs milieux naturels et humains. Ils doivent être dotés des outils nécessaires pour affronter les pressions dont ils sont l'enjeu (en matière de transports intracommunautaires notamment), mais également pour tout ce qui concerne la mise à parité de leurs populations avec celles des autres parties du territoire (dessertes locales permettant un raccordement aux grands axes de circulation, ou aux réseaux à haut débit, ou encore couverture en téléphonie mobile);

4.5.2.2. en matière réglementaire, la reconnaissance de la spécificité des territoires de montagne doit permettre l'adaptation de certaines règles (notamment en matière de normes techniques) afin de ne pas faire obstacle au développement d'initiatives et de solutions originales, souvent modestes de dimension mais également cruciales sur le plan local, sans qu'il soit question pour autant d'une démarche de dérogation qui conduise à un amoindrissement des conditions de sécurité ou de qualité. En outre, ce type de démarche permet de faire de ces territoires des territoires d'expérimentation dont les enseignements peuvent être profitables à d'autres;

4.5.2.3. toujours en matière de réglementations, l'adoption de mesures spécifiques ne s'appliquant qu'aux territoires visés permet de pratiquer une discrimination positive à leur égard notamment pour valoriser leur identité, à travers leurs productions spécifiques et leurs savoir-faire.

4.5.3. Lier compensation de handicap et contrepartie. La compensation des handicaps géophysiques ne tient pas tant sa légitimité du besoin d'équité que de l'intérêt général et de la contrepartie matérielle qu'elle fournit à la collectivité. Cette contrepartie doit s'analyser globalement au regard des objectifs d'aménagement du territoire qui auront été retenus.

4.5.3.1. Ce principe plaide notamment en faveur de l'aménagement de l'écoconditionnalité telle qu'elle est appliquée aux indemnités compensatoires de handicap naturel, les bonnes pratiques actuellement exigées pour bénéficier de la prime ne tenant pas forcément compte de la réalité montagnarde et relevant beaucoup plus d'une démarche agroenvironnementale que d'aménagement du territoire.

4.5.3.2. C'est donc bien la fonctionnalité des territoires qui doit servir de critère d'appréciation de la contrepartie, faisant de la compensation des handicaps une rémunération des aménités que fournissent ces territoires; parmi les principales aménités impliquant notamment les territoires de montagne, peuvent être citées:

— la production agricole et/ou sylvicole: fortes consommatrices d'espace, ces deux fonctions territoriales essentielles doivent prioritairement conserver leur finalité économique tout en justifiant qu'elles puissent faire l'objet d'une action d'aide directe au revenu lorsque leur rentabilité n'est plus assurée afin de garantir la pérennité de leur fonction d'occupation et d'entretien de l'espace d'une part et de prévention contre les risques naturels majeurs;

— la sécurité: un territoire entretenu est préservé des dégradations qui peuvent provoquer des catastrophes naturelles aux effets perceptibles sur des territoires voisins; cette dimension est particulièrement prégnante en montagne;

— la production de paysages: produit de l'histoire et élément majeur de notre patrimoine naturel et culturel, le paysage est désormais reconnu comme une prestation à part entière;

— la fourniture d'espaces de récréation: la vocation des territoires à accueillir des populations extérieures à des fins de loisirs, qu'il s'agisse de tourisme ou de simple récréation, résulte pour beaucoup de leurs qualités intrinsèques; cette fonctionnalité doit néanmoins être entretenue et accompagnée pour pouvoir s'adapter aux exigences de la demande;

— la production et le stockage de ressources naturelles: si la totalité des ressources naturelles est nécessairement liée au territoire, certains milieux ont plus que d'autres une vocation à les produire et tiennent lieu de réservoirs à leur égard: il en est ainsi notamment pour l'air au regard de la forêt, ou de l'eau au regard des montagnes, qui s'imposent comme les deux ressources naturelles principales, compte tenu des enjeux immédiats de consommation qu'elles recouvrent, sans occulter pour autant la biodiversité ...

5. **Pour s'engager vers une politique européenne de la montagne qui fasse modèle**

5.1. Au-delà de cette analyse et des principes qui en ont été tirés pour défendre et délimiter le champ d'une politique spécifique de l'Union européenne à l'égard des zones de montagne, il convient d'identifier un certain nombre d'actions à mettre en œuvre à partir du droit communautaire en vigueur pour se rapprocher de cet objectif.

5.2. *Assurer une vision commune de la montagne*

5.2.1. Il est en premier lieu indispensable d'assurer une vision commune de la montagne en reconnaissant la spécificité de ces territoires dans les traités, comme cela existe déjà à l'article 158 pour les îles et les régions périphériques (et dans la déclaration 30 de la conférence d'Amsterdam). Cette reconnaissance, justifiée par les handicaps et les enjeux qu'affrontent ces territoires, pourrait être formulée en leur accordant un droit à la solidarité ainsi qu'à la différence et à l'expérimentation.

5.2.2. Par ailleurs, l'Union européenne devrait, comme cela lui a été également suggéré par le Comité des régions, s'approprier l'esprit et le contenu du projet de convention montagne du Conseil de l'Europe, et dans la perspective de l'élargissement notamment, inciter les États membres et les pays candidats à l'adhésion concernés à faire de même afin d'assurer une convergence des politiques nationales conduites à l'égard des zones de montagne.

5.3. *Mettre en œuvre une stratégie fondée sur trois axes d'action*

5.3.1. La compensation des handicaps incompressibles

Partant du constat que certains aspects du handicap géophysique montagnard sont constants et irréductibles, il est impératif de maintenir à l'égard de la montagne une politique de compensation de ce handicap; ce qui plaide en faveur de la pérennisation du système ICHN à l'égard des agriculteurs de montagne; dans cette perspective, notamment au regard des négociations commerciales internationales de l'OMC, il importe de s'assurer du statut découplé de la production de ces aides communautaires pour qu'elles ne tombent pas sous le coup des engagements de réduction qui seront souscrits au terme des négociations commerciales internationales.

5.3.1.1. Considérant par ailleurs que les contraintes et surcoûts découlant de l'altitude, de la pente et du climat, peuvent également pénaliser d'autres types d'activités, il serait intéressant de mettre à l'étude l'extension éventuelle de ce régime ou la création d'un régime analogue à leur égard dès lors que ces activités revêtent également une importance pour l'animation et l'entretien de ces territoires.

5.3.2. La réduction active des facteurs de handicaps

Il est néanmoins tout aussi déterminant de rechercher à combattre les facteurs de handicaps des territoires de montagne qui peuvent être substantiellement réduits, notamment en matière d'enclavement à travers la réalisation d'équipements structurants pertinents; parmi eux il convient de souligner l'urgence que revêt le raccordement aux réseaux de nouvelles technologies d'information et de communication qui s'imposent d'ores et déjà comme le facteur déterminant de la compétitivité future des territoires.

5.3.2.1. Dans cette perspective, les aides d'État à finalité régionale ont une vocation à intervenir, notamment auprès des PME dont le nombre très élevé en montagne en fait une composante fondamentale de l'économie montagnarde, et dont l'environnement (non seulement physique, mais également technique) est fortement désavantagé par rapport aux autres parties du territoire. Pour ce faire, la reconnaissance de la spécificité des territoires de montagne par l'Union européenne est indispensable afin de garantir la conformité de ce type d'aides publiques au regard du droit communautaire de la concurrence.

5.3.2.2. La sécurisation des territoires de montagne au moyen d'une politique adaptée d'identification et de prévention des risques naturels constitue également un objectif substantiel pour permettre le développement d'une économie locale exempte de tout aléa en ce domaine.

5.3.3. La valorisation de l'identité et des atouts de la montagne

Mais une action déterminée et positive de développement des nombreux atouts que renferme la montagne est tout aussi importante que ces actions de compensation et de réduction du handicap. L'image positive dont bénéficie la montagne, ainsi que la qualité et l'originalité de ses produits et de ses savoir-faire, constituent en effet un potentiel énorme envers lequel il convient de développer une stratégie favorable à son expansion. Dans l'immédiat, l'engagement dans une telle voie pourrait consister à:

— reconnaître au niveau communautaire le terme «montagne», en tant qu'allégation applicable aux produits élaborés et conditionnés en montagne, permettrait, à côté de l'utilisation sous forme d'IGP ou d'AOP des indications géographiques de provenance se référant à la montagne (noms de sommet ou de vallée), de renforcer et de promouvoir l'image positive de la montagne;

— contribuer à la cohésion des régions de montagne en encourageant la coopération entre elles et leur mise en réseau, notamment à l'appui du volet C des actuels programmes *Interreg*;

— intégrer une approche spécifique des zones de montagne dans les politiques conduites par l'UE, en adoptant autant que de besoin des démarches dérogatoires ou des programmes spécifiques, notamment au sein de chacun des objectifs des fonds structurels;

— faciliter l'exercice des activités en zones de montagne, en prenant en considération les particularités de leur économie, notamment:

  — en harmonisant et en simplifiant les conditions d'exercice de la pluriactivité,

  — en privilégiant le développement de services de proximité à l'usage des entreprises,

  — en encourageant la création et le développement des PME et des artisans.

5.4. *Faire de la politique pour la montagne un modèle de développement durable et équitable*

5.4.1. Les territoires de montagne de l'Union européenne ont su démontrer leur capacité à faire valoir leurs atouts pour autant qu'on se montre solidaire envers eux en atténuant les handicaps auxquels ils sont confrontés. Aujourd'hui, ils requièrent une reconnaissance qui leur permette de conforter les principes fondamentaux qui leur permettront de s'affirmer pleinement comme des territoires d'authenticité et de diversification.

5.4.2. Une véritable stratégie communautaire aussi bien réglementaire que financière doit donc être déployée à l'égard des territoires de montagne afin de leur garantir les conditions d'une relative autonomie économique, ceux-ci ne pouvant rester durablement dynamiques et par conséquent entretenus qu'à ce prix.

5.4.3. C'est pourquoi une telle stratégie se doit d'avoir pour destinataires principaux les habitants des zones de montagne, car ils en constituent le relais indispensable, qu'il s'agisse des actifs ou de groupes sociaux spécifiques (femmes, jeunes, personnes âgées), et que les actions à mettre en place dans ce cadre doivent rechercher à les associer au plus près, à commencer par une information adaptée qui leur permette d'appréhender les objectifs recherchés et de s'en approprier les mesures.

5.4.4. Dans un contexte de mondialisation des questions tant économiques qu'environnementales, les territoires de montagne se présentent comme un modèle de développement durable et équitable (c'est-à-dire à la fois soucieux de contribuer à une gestion économe des territoires et des ressources et respectueux des intérêts des populations locales). Il convient non seulement de préserver et de défendre ce modèle, mais également de le promouvoir comme référence aussi bien à l'égard d'autres ensembles territoriaux que sur le plan international.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (version codifiée)»

(COM(2002) 336 final — 2002/0131 (COD))

(2003/C 61/20)

Le 19 juillet 2002, conformément à l'article 137 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de désigner Mme Giacomina Cassina en tant que rapporteuse générale chargée de préparer l'avis du Comité en la matière.

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 68 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. La «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail» [1] est en fait la version codifiée des directives 93/104/CE [2] et 2000/34/CE [3].

2. Le processus de codification répond à la nécessité de faire des instruments législatifs de la Communauté des outils de sécurité juridique, objectif formulé depuis le Conseil européen d'Édimbourg de décembre 1992.

3. La simplification et la codification des textes n'est pas un problème récent, à tel point que dès avril 1987, la Commission avait décidé de donner instruction à ses services de procéder à une codification constitutive au plus tard à la dixième modification apportée à un instrument juridique. L'année dernière, la Commission a publié un programme [4] visant à accélérer la codification de l'ensemble de l'acquis.

4. De fait, la codification des textes réglementaires est opportune, si possible dès les premières modifications qui leur sont apportées. Dans le cas de la directive faisant l'objet du présent avis, la codification intervient après que la Cour de justice a opportunément rendu son arrêt [5] sur le recours introduit par le Royaume-Uni en 1994, confirmant la base juridique de la directive et modifiant son article 5.

5. Une codification ne peut entraîner aucune modification de caractère substantiel. Le Comité, après examen de la proposition, estime que le texte à l'examen respecte entièrement ce principe fondamental. Il consiste en un assemblage rationnel des deux directives visées au paragraphe 1, qui les rend plus claires et ne pose donc aucun problème de fond.

5.1. Le Comité approuve donc la proposition à l'examen et souhaite qu'elle soit rapidement approuvée par le Parlement et le Conseil.

---

[1] COM(2002) 336 final.

[2] «Directive 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail».

[3] «Directive 2000/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 2000 modifiant la directive 93/104/CE du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail afin de couvrir les secteurs et activités exclus de ladite directive».

[4] Doc. COM(2001) 645 final du 21.11.2001 «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la Codification de l'acquis communautaire».

[5] Arrêt du 18 novembre 1996 (affaire C-84/94).

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions de travail des travailleurs intérimaires»

(COM(2002) 149 final — 2002/0072 (COD))

(2003/C 61/21)

Le 22 avril 2002, le Conseil, conformément à l'article 137 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 septembre 2002 (rapporteuse: Mme Le Nouail-Marlière).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 19 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 83 voix pour, 75 voix contre et 12 abstentions.

1. Introduction

1.1. Dès le début des années 1980, le travail intérimaire est devenu une composante de plus en plus importante du marché du travail en Europe. Face à ce phénomène, le Conseil et le Parlement avaient adopté, des résolutions [1], dans lesquelles ils soulignaient la nécessité d'entreprendre une action communautaire, en vue d'encadrer la pratique du recours au travail intérimaire, et d'assurer la protection des travailleurs concernés. En 1982, la Commission soumettait à ces deux institutions une proposition de directive en ce sens, qui fut modifiée en 1984, et jamais adoptée.

1.2. En 1990, la Commission avait proposé «un socle de dispositions fondamentales visant à assurer un minimum de cohérence dans les différentes formes de contrats de travail "atypiques": travail à temps partiel, contrats à durée déterminée et intérim [2]».

1.3. Cette action s'inscrivait dans le cadre du programme d'action associé à la Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs, qui indiquait que ces nouvelles conditions de vie et de travail devaient faire l'objet d'une «harmonisation vers le haut».

1.4. Une seule proposition avait abouti, elle concernait les travailleurs temporaires et visait à leur garantir les mêmes conditions d'hygiène et de sécurité que les travailleurs de l'entreprise utilisatrice, par adoption de la Directive 91/383/CE du Conseil du 25 juin 1991.

1.5. Vu l'absence de progrès au sein du Conseil des initiatives décrites, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 3 de l'accord sur la politique sociale annexé au protocole nº 14 sur la politique sociale annexé au traité instituant la Communauté européenne (nouveaux articles 137 et 138 du traité de l'Union européenne — Dialogue social). Deux accords sur le travail à temps partiel, et le travail en contrats à durée déterminée, conclus par trois organisations représentatives, l'UNICE, le CEEP, la CES [3] ont été mis en œuvre par les directives du Conseil respectivement 97/81/CE du 15 décembre 1997 et 1999/70/CE du 28 juin 1999. Cette dernière mettait en valeur le principe de non-discrimination des travailleurs en fonction du contrat de travail

1.6. Au mois de mai 2000, les partenaires sociaux ont décidé d'ouvrir une nouvelle négociation du 3e volet de l'initiative lancée par la Commission portant sur le travail «atypique», la flexibilité du temps de travail et la sécurité des travailleurs, et concernant cette fois le travail intérimaire. Cependant, le 21 mai 2001, ces derniers ont dû reconnaître qu'ils ne parvenaient pas à aboutir à un accord.

1.7. Le point de rupture s'est situé au moment d'établir les éléments de comparaison d'une possible égalité de traitement entre un travailleur intérimaire et un travailleur salarié permanent de l'entreprise utilisatrice de référence, en ce compris conditions de travail et de rémunérations, ou d'une égalité de traitement entre salariés intérimaires au sein même d'une agence de travail temporaire.

1.8. Après 10 mois, la Commission a repris son droit d'initiative en présentant le présent projet de directive [4]. Le Comité précise que deux rapports peuvent être consultés afin d'éclairer les aspects particuliers de conditions de travail et d'emploi et de santé et de sécurité au travail [5] des travailleurs intérimaires.

([1]) JO C 2 du 4.1.1980, p. 1 et JO C 260 du 12.10.1981, p. 54.

([2]) Trois propositions de directives du Conseil sur le travail atypique, COM(90) 228 final du 29.6.1990, JO C 224 du 8.9.1990, p. 8.

([3]) Union des Confédérations de l'Industrie et des employeurs d'Europe (UNICE). Centre européen de l'entreprise publique (CEEP). Confédération européenne des syndicats (CES).

([4]) Exposé des motifs, Chapitre III, paragraphe 1B.

([5]) «Le travail intérimaire dans l'Union européenne»/Donald Storrie, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2002) et «Les nouvelles formes de relations contractuelles et leurs implications pour la santé et la sécurité au travail»/Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail.

1.9. Le travail intérimaire, outre la diversité des situations juridiques dans les États membres, dont les partenaires sociaux et la Commission sont conscients, connaît surtout une diversité structurelle et sociale. En effet, dans certains pays, qui ont développé des activités de services prépondérantes dans le rôle de leur économie nationale, les travailleurs intérimaires sont surtout des employés ou des cadres dans les services, ces populations pouvant constituer l'essentiel du salariat intérimaire. Dans d'autres pays, en revanche, les conditions de développement industriel ou agricole basé sur une existence encore majeure de secteurs utilisateurs de main-d'œuvre «d'appoint», structurent différemment l'utilisation et les conditions de recours au travail intérimaire. Tous ces recours incluent bien entendu le remplacement de travailleurs absents (maladie, maternité, congés), mais il n'est plus le cas le plus courant. Les raisons de recours depuis la fin des années 1980 ont pu varier de la régulation de la saisonnalité dans certains secteurs agricoles, agroalimentaires, ou de la grande distribution, à la «flexibilisation» accrue des conditions de travail de différentes industries, en passant par la généralisation des «productions en flux tendus». Le Comité tient compte dans ses recommandations tout particulièrement de ces conditions diverses et ne néglige pas les objectifs de «plein emploi», fixés par le Conseil de Lisbonne.

1.10. Le Comité ajoute que les grandes entreprises de travail intérimaire présentes sur le «marché» européen sont des holdings suisses ou américains, viennent ensuite des groupes néerlandais, britanniques, belges ou français ([1]).

1.11. Le travail intérimaire concerne, suivant les pays et les sources, de 2 à 10 % de la population salariée et de 30 à 50 % des entrants sur le marché du travail (jeunes de moins de 25 ans).

2. **Contenu du projet de Directive — Préambule et trois chapitres sur des dispositions générales, conditions de travail et d'emploi et dispositions finales**

2.1. Entrent dans le champ d'application du projet de directive «un contrat de travail ou une relation de travail entre une entreprise de travail intérimaire» déterminée comme l'employeur, et «un travailleur mis à disposition afin de travailler pour et sous le contrôle d'une entreprise utilisatrice» et «les entreprises publiques et privées exerçant une activité économique». Peuvent en être exclus des «contrats conclus dans le cadre d'un programme de formation, d'insertion et de reconversion professionnelles public spécifique ou soutenu par les pouvoirs publics».

2.2. L'article 2 du Chapitre I fixe l'objet de la directive: amélioration de la qualité du travail en assurant le respect du principe de non-discrimination à l'égard des travailleurs intérimaires et établir un cadre d'utilisation afin de contribuer au bon fonctionnement du marché du travail. L'article 3 établit les définitions, tandis que l'article 4 introduit des clauses de réexamen des interdictions ou restrictions existantes dans les États membres.

2.3. Dans le Chapitre II, l'article 5 affirme un principe de non-discrimination et d'égalité de traitement, quatre dérogations, des modalités de mise en œuvre.

2.4. L'article 6 dispose de l'accès des travailleurs intérimaires à l'emploi permanent vacant dans l'entreprise utilisatrice et interdit tout honoraire à la charge du travailleur. Il dispose aussi que les services sociaux de l'entreprise utilisatrice bénéficient aussi aux travailleurs intérimaires et que l'accès des travailleurs intérimaires aux opportunités de formation soit défini par les États membres ou les partenaires sociaux.

2.5. L'article 7 prévoit la représentation des travailleurs intérimaires au sein de l'entreprise de travail intérimaire et leur prise en compte pour le calcul des seuils dans l'entreprise utilisatrice; l'article 8 prévoit l'information des représentants des travailleurs au sein des instances représentatives des travailleurs de l'entreprise utilisatrice sur le recours aux intérimaires dans leur entreprise.

2.6. Le Chapitre III concerne les dispositions finales dites exigences minimales (article 9) et qui traitent de la non-régression des dispositions plus favorables existantes dans les États membres, des améliorations et des modifications permises par voie de conventions collectives ou d'accords, du respect du niveau général de protection des travailleurs dans les domaines couverts par le projet.

2.7. Enfin, les articles 10, 11, 12 et 13 sont des dispositions usuelles.

3. **Remarques générales**

3.1. Au plan international, la Convention C 181 de 1997 de l'OIT sur les agences d'emplois privées a été adoptée le 9 juin 1997, ratifiée par l'Espagne, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal depuis le 23 mars 2002. Parmi les pays candidats, la République tchèque a aussi ratifié cette Convention. La Convention vise, en levant l'interdiction d'exercer qui s'applique aux agences d'emploi privées, à protéger les travailleurs ayant recours aux services d'agences d'emploi privées et précise le type de mesures que les États doivent prendre en vue de garantir une protection adéquate des travailleurs intérimaires. Le Comité encourage les États membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier cette convention.

([1]) «Travail temporaire, diagnostic et prévisions 2002/ Institut Xerfi (France)».

3.2. Au plan européen il convient de rappeler le principe d'égalité de traitement entre les travailleurs, notamment les différentes directives et décisions qui concernent la non discrimination, pour raisons de genre, de nationalité, d'origine ethnique, d'appartenance à des groupes, de convictions politiques, religieuses, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle (1), et qui sont le signe de l'importante harmonisation engagée par l'Union européenne dans ce domaine.

3.3. Il convient aussi de rappeler que la Charte sociale (révisée) du Conseil de l'Europe, la Charte des droits fondamentaux, et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ainsi que les Conventions fondamentales de l'OIT ratifiées par tous les États membres (2) garantissent la liberté syndicale et l'égalité dans le travail et dans l'emploi pour tous les travailleurs.

4. **Dispositions générales**

4.1. *Titre de la Directive*

Par souci d'harmonie avec l'ensemble du texte du projet proposé, le Comité suggère que le titre inclue «conditions de travail et d'emploi des travailleurs intérimaires».

4.2. *Champ d'application*

4.2.1. Article 1.1

Le Comité souligne que seul le contrat de travail entre dans le champ d'application du projet, le contrat commercial entre entreprises de travail intérimaire et entreprises utilisatrices n'est pas désigné comme entrant dans ce champ. Néanmoins, le Comité considère que les dispositions de ces contrats concernant les conditions de mise à disposition des intérimaires ne devront pas entrer en conflit avec les dispositions de la présente directive. Il conviendrait de le préciser clairement, soit comme exception au champ d'application, soit dans les dispositions finales, afin qu'il n'y ait pas d'incohérence juridique dans le droit interne des États membres lors de la transposition.

4.2.2. Article 1.2

Le Comité rappelle que certaines administrations publiques ne peuvent recruter, conformément aux lois nationales, de travailleurs en contrat d'intérim et propose que les «entreprises» publiques soient distinguées des «administrations» publiques, conformément à la situation de chaque pays.

4.2.3. Article 1.3

Le Comité propose d'amender la rédaction de ce point en remplaçant «après consultation des partenaires sociaux» par «lorsqu'il existe des accords avec les partenaires sociaux».

4.3. *Objet (article 2)*

Considérant que le point 1 de l'article (2) emporte des conséquences humaines tandis que le point 2 s'attache à l'aspect économique du marché du travail, le Comité approuve les principes d'égalité de traitement dit de «non-discrimination» de travailleurs vis-à-vis d'autres travailleurs, rappelés dans le préambule et traités à l'article 5 du projet de directive. Mais il ajoute qu'un autre objectif considéré devrait être d'élever le niveau des normes et protections sociales pour renforcer la cohésion sociale et économique.

4.4. *Définitions (article 3)*

4.4.1. «Travailleur comparable»

L'ancienneté ici mentionnée laisse entendre l'ancienneté dans l'entreprise utilisatrice. Pour ne pas être discriminante, on devrait aussi compter celle de l'intérimaire dans son métier, en plus de ses qualifications et de ses compétences, car lors des embauches en intérim, c'est aussi à partir des certificats de travail produits que l'agence arrête son choix de recrutement. Certains États membres ont dans leur législation nationale ou conventions des dispositions qui font état de «qualification équivalente, après période d'essai, d'un salarié occupant le même poste de travail». Néanmoins, ces dispositions ne tiennent pas compte de l'ancienneté des intérimaires dans leur métier ou leur secteur d'activité et constitue une inégalité fondamentale de traitement liée à leur statut et qui pourrait être rectifiée, par les partenaires sociaux et au niveau des États membres, si le projet de directive les y incitait.

(1) Directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail — JO L 303 du 2.12.2000 p. 16-22. Directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique — JO L 180 du 19.7.2000 p. 22-26. Décision du Conseil établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006) — JO L 303 du 2.12.2000 p. 23-28.

(2) En particulier les Conventions C 87, C 98, C 111 et C 135.

4.4.2. «Conditions essentielles de travail et d'emploi»

Le Comité constate que les conditions essentielles de travail et d'emploi incluent la rémunération (3)d)ii. Bien que l'article 137 du Traité CE laisse aux États membres les prérogatives en matière de protection sociale de base et de droits à la retraite, il souligne que pour les travailleurs intérimaires, ces droits s'avèrent être des conditions essentielles de travail et d'emploi tant en ce qui concerne l'ouverture des droits et la durée de travail nécessaire pour ouvrir ces droits, qu'en ce qui concerne la reconstitution des parcours professionnels permettant l'accès à ces droits ([1]). Les États membres devraient être incités, de même que cela avait été le cas pour la directive sur les contrats à durée déterminée, à prendre les mesures complémentaires pour adapter les systèmes de sécurité sociale à cette forme de travail, afin d'assurer l'égalité de traitement car la majeure partie des discriminations se joue sur ces éléments (seuils et conditions d'accès pour les indemnités de chômage, paiement des prestations sociales).

4.5. *Réexamen des interdictions ou restrictions (article 4)*

4.5.1. Les dispositions du Traité CE (article 137.6) ne permettent pas que la directive propose une prohibition formelle du recours au travail intérimaire pour remplacer des travailleurs engagés dans un conflit collectif (grèves en particulier), le Comité souligne cependant qu'il existe un engagement volontaire des entreprises de ne pas détacher de travailleurs intérimaires pour remplacer les travailleurs engagés dans une action collective ([2]) et que certains États membres ont introduit cette prohibition dans leur législation nationale. Cet engagement devrait devenir la règle tant pour les agences intérimaires que pour les entreprises utilisatrices.

Aussi la directive devrait-elle contenir au moins un article qui garantisse le respect du droit de grève national. Elle pourrait par exemple prévoir la possibilité, pour les États membres et/ou les partenaires sociaux, d'élaborer une réglementation excluant le recours à des travailleurs intérimaires dans les entreprises qui font l'objet d'une action de grève.

4.5.2. Le Comité constate que le projet de directive est flou quant aux restrictions existantes que les dispositions de l'article (4) prévoient de réexaminer. Elles ne devraient pas seulement pouvoir être levées, mais devraient également pouvoir être établies si des conditions particulières le nécessitent dans certaines branches d'activité économique. L'évolution des nouvelles technologies, la santé et la sécurité publique ([3]), et l'état actuel des connaissances dans le domaine des biotechnologies ne permettent pas d'exclure qu'il soit éventuellement nécessaire d'en introduire de nouvelles, devenues indispensables entre les révisions. Le Comité pense par exemple au traitement des déchets hospitaliers et aux menaces de pollution bactériologique. Le Comité rappelle que les dispositions restrictives ou de nature à lever les restrictions doivent aussi pouvoir respecter la Directive 91/383 du Conseil ([4]) en particulier pour ce qui concerne les radiations ionisantes.

5. **Conditions de travail et d'emploi**

5.1. *Principe de non-discrimination (article 5)*

5.1.1. Le Comité approuve le principe de non-discrimination qui respecte les normes relatives aux droits humains fondamentaux.

Le Comité reconnaît qu'il est important pour atteindre l'objectif d'une meilleure protection des travailleurs intérimaires de fixer ce principe général. Cependant, le Comité regrette que les dérogations prévues au même article 5 neutralisent ce principe de non-discrimination.

5.1.2. Concernant le problème des transfrontaliers détachés par des entreprises de travail intérimaire dans un pays membre autre que celui dont le droit régit leur contrat, le droit applicable concernant les conditions de travail et d'emploi devrait être celui du territoire de l'État membre où s'effectue la mission, sauf s'il est moins favorable que le droit du contrat du pays d'origine.

5.1.3. Concernant les travailleurs salariés ressortissants d'un État tiers détachés dans le cadre d'une prestation de services transfrontaliers et leur mise à disposition sur le site d'un État membre par une entreprise ayant son siège social dans un autre État membre, la directive «détachement» est d'application ([5]).

5.1.4. Le Comité regrette que l'étude d'impact annexée au projet de Directive n'approfondisse pas les effets du travail intérimaire transfrontalier sur les marchés de l'emploi nationaux (sites de St-Nazaire en France, de Berlin en Allemagne, de Trieste en Italie par exemple) ou régionaux (régions frontalières).

5.1.5. Il est à noter que la dispersion des travailleurs intérimaires ne peut pas conduire à évaluer leur représentation dans le dialogue social comme totalement indépendante de la représentation des autres travailleurs.

([1]) CES 686/2002 du 29 mai 2002, «Options envisageables pour la réforme des retraites», rapporteuse: Mme Cassina, corapporteur: M. Byrne.

([2]) CIETT Confédération internationale des entreprises de travail temporaire. Code de conduite.

([3]) CES 843/2002 du 17 juillet 2002, «Contrôle des sources radioactives scellées de haute activité», rapporteur: M. Wolf. CES 1495/2001 du 29 novembre 2001, «L'accès au marché des services portuaires», rapporteur: M. Retureau.(JO C 48 du 21.2.2002).

([4]) Directive 91/383/CEE du Conseil, JO L 206 E du 29.7.1991 p. 19-21.

([5]) Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO L 18 du 21.1.1997).

5.1.5.1. Le Comité suggère qu'il devrait être précisé que la dérogation (5.2) portant sur les travailleurs intérimaires liés à l'entreprise de travail intérimaire par un contrat à durée indéterminée, ne porte que sur la rémunération et à condition que les travailleurs concernés reçoivent un niveau de paiement entre les missions établi par convention collective et/ou législation.

5.1.5.2. Le Comité souhaite que les pratiques nationales les plus favorables définies par la législation ou les conventions collectives continuent de s'appliquer de façon plus certaine que ne le laisse entendre le point (5.3). «Un niveau de protection adéquat» n'est pas suffisamment défini, et suggère qu'il ne pouvait l'être en dernier ressort que par la CJCE ou la CEDH, ce qui soumettrait les travailleurs intérimaires et les employeurs à des aléas de procédures pouvant durer plusieurs années. Le Comité invite la Commission à préciser comment ce point doit être interprété, au regard de l'article 9 du présent projet. Par exemple, un «niveau de protection adéquat» accepté par des organisations minoritaires serait-il considéré comme «un motif suffisant pour justifier une réduction du niveau général de protection de travailleurs dans les domaines couverts par le présent projet»?

5.1.5.3. Le Comité n'est pas favorable à la dérogation définie à l'article 5.4 du projet de directive, qui exclut de fait une majorité de travailleurs intérimaires de l'application du principe de non-discrimination et institue une caractéristique de durée discriminante par nature et contradictoire avec le principe de non-discrimination.

5.1.6. La dérogation définie au point (5.2): «travailleurs intérimaires liés à l'entreprise de travail intérimaire par un contrat à durée indéterminée et rémunérés entre les missions» et la dérogation définie au point (5.4): «missions inférieures à 6 semaines», dès lors qu'elles seraient partie du droit communautaire pourraient s'imposer aux États membres par une remise en cause des législations ou des conventions collectives négociées par les partenaires sociaux, s'ils estimaient que ces dispositions communautaires moins favorables représentent un «niveau de protection adéquat» (5.3).

5.1.7. L'existence d'un statut ou d'une convention propre aux salariés intérimaires liés à l'entreprise de travail temporaire par un contrat à durée indéterminée ne doit pas faire obstacle à ce qu'ils bénéficient de l'application des dispositions plus favorables en vigueur dans les entreprises utilisatrices.

5.1.8. La liberté du choix des moyens conduit à laisser aux États membres le soin de fixer les modalités de mise en œuvre du principe de non-discrimination tel qu'au point (5.6). Le Comité approuve ces dispositions.

5.2. *Accès à l'emploi permanent de qualité (article 6)*

5.2.1. Le Comité souligne l'importance qui doit être accordée à l'intégration des travailleurs intérimaires aux collectifs de travail de l'entreprise et approuve le rôle du point (6.1) comme facteur d'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs.

5.2.2. Ainsi, le Comité approuve également les dispositions du point 2 qui visent à rendre nulles les entraves à l'embauche d'un travailleur intérimaire par l'entreprise utilisatrice à l'issu de sa mise à disposition, en tant que prévention du maintien des travailleurs dans des emplois précaires [1].

5.2.3. Il reconnaît que la formation continue des travailleurs intérimaires doit être une responsabilité partagée de l'entreprise utilisatrice et de l'entreprise de travail intérimaire, conformément aux pratiques nationales, et que celles-ci peuvent être améliorées, par les États membres (responsabilité publique) et par les partenaires sociaux (responsabilité partagée) [2].

5.3. *Représentation des travailleurs (article 7)*

Le Comité souligne que la représentation des travailleurs intérimaires doit être respectée et confortée, dans le respect du principe universel de respect de la liberté syndicale et il approuve l'article 7.

6. **Dispositions finales**

6.1. *Exigences minimales (article 9)*

6.1.1. Il importe de ne pas affaiblir les protections des travailleurs intérimaires dans les pays où ils sont protégés de façon adaptée aux normes sociales prévalant dans les États membres, et où des systèmes concertés et équilibrés sont déjà en œuvre au moment de la transposition.

6.2. *Mise en œuvre (article 11)*

Le Comité propose un nouveau point 2 à l'article 11: «Les États membres consultent les partenaires sociaux préalablement à toute initiative législative, réglementaire ou administrative prise par un État membre pour se conformer à la présente directive».

---

(1) Communication de la Commission sur la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, (COM(2000) 368 final — 2000/0157 (COD)).

(2) Avis du CESE sur le «Mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie», rapporteur: M. Koryfidis — JO C 311 du 7.11.2001.

7. **Observations finales**

7.1. Le Comité estime d'une part que le principe de la non-discrimination par rapport au travailleur comparable de l'entreprise utilisatrice, qui est un principe essentiel risque d'être érodé par les dérogations que le projet autorise, notamment dans son article (5.4), à l'égard des intérimaires accomplissant dans une entreprise utilisatrice des missions dans une période qui n'excède pas six semaines. Le Comité craint que cette dérogation en revienne dans certains pays à priver les intérimaires de la protection du principe de non-discrimination par rapport au travailleur comparable de l'entreprise utilisatrice. Cette protection est à ses yeux essentielle pour assurer la sécurité juridique de l'intérimaire et pour ne pas miner les systèmes conventionnels fixant les conditions de travail et de salaire dans l'entreprise utilisatrice.

7.2. D'autre part, le Comité entend que le principe de non-discrimination, principe fondamental des traités européens, ne peut être en cause. Ce principe est garanti par la directive, dans la mesure où elle prévoit que «le point de référence pour les conditions essentielles de travail et d'emploi doit être le travailleur comparable de l'entreprise utilisatrice». Mais il suggère que pour être valablement mis en œuvre par les États membres, compte tenu des situations légales et sociales diverses en vigueur, et du caractère triangulaire du travail intérimaire, qui constitue une de ses spécificités, il soit laissé aux États membres l'option de le réaliser, en évitant un système de référence d'interprétation limitative ou dérogatoire, et en respectant les législations, conventions et pratiques nationales.

7.3. Ces deux recommandations tiennent compte de l'objectif de la simplification des législations communautaires que proposent les institutions européennes [1], et que le Comité a déjà anticipé dans trois de ses avis [2].

---

[1] Communication de la Commission sur le plan d'action «simplifier et améliorer l'environnement réglementaire», COM(2002) 278 final.

[2] Avis sur «La simplification de la réglementation au sein du Marché unique (OMU)» — Rapporteur: M. Vever, JO C 14 du 16.1.2001. Avis sur «La simplification» — Rapporteur: M. Walker, JO C 48 du 21.2.2002. Avis sur la «Communication de la Commission — Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» — Rapporteur: M. Walker, JO C 125 du 27.5.2002.

Bruxelles, le 19 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, qui a au moins recueilli un quart des voix, a été rejeté lors de la discussion:

(CONTRAVIS)

Remplacer l'ensemble du texte de l'avis de la section par ce qui suit:

«Le Comité souscrit au principe d'une directive sur le travail intérimaire visant à la fois à assurer la sécurité juridique du travailleur intérimaire et à valoriser le potentiel d'emploi de ce secteur. Il estime cependant que la proposition de la Commission constitue un mauvais compromis.

Le Comité entend souligner que le principe-clé de la non-discrimination du travailleur intérimaire n'est pas en cause. Il estime cependant qu'il ne peut être valablement mis en oeuvre qu'en responsabilisant les États membres en leur laissant l'option soit de réaliser ce principe par rapport à un travailleur comparable de l'entreprise utilisatrice, soit par rapport à un travailleur comparable de l'agence de travail intérimaire. Le mécanisme préconisé dans le projet de la Commission revient à considérer la comparaison avec le travailleur comparable de l'utilisateur comme le seul système de référence toute autre formule devenant dérogatoire et dès lors d'interprétation limitative.

La solution que le Comité préconise est dictée par la diversité des situations juridiques dans les États membres. La spécificité du travail intérimaire réside dans son caractère triangulaire. Contrairement aux contrats à durée déterminée cités en référence, lesquels sont des relations paritaires, le travail intérimaire met en présence trois partenaires: le travailleur intérimaire, l'agence de travail intérimaire et l'entreprise utilisatrice. Or, les États membres ont répondu à cette spécificité par diverses options juridiques. Il s'ensuit selon le Comité qu'il faut laisser aux États membres des marges d'autonomie dans la mise en oeuvre du principe de la non-discrimination, par ailleurs nullement contesté. Cette vision du Comité cadre d'ailleurs avec le principe de la subsidiarité.

Le Comité craint enfin que des solutions dirigistes ne se retournent contre la promotion de l'emploi que la proposition de la Commission utilise pourtant comme argument en faveur de sa proposition. Il souligne également que le caractère tatillon de la proposition sera source de nouvelles charges administratives ce dont les PME du secteur seront les premières victimes.»

Résultat du vote

Voix pour: 82; voix contre: 90; abstentions: 6.

Avis du Comité économique et social sur:

— **la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité»,**

(COM(2002) 21 final — 2002/0022 (COD))

— **la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/48/CE du Conseil et la directive 2001/16/CE sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen»,**

(COM(2002) 22 final — 2002/0023 (COD))

— **la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence ferroviaire européenne», et**

(COM(2002) 23 final — 2002/0024 (COD))

— **la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires»**

(COM(2002) 25 final — 2002/0025 (COD)) [1]

(2003/C 61/22)

Le 21 ou 22 février 2002, le Conseil a décidé, conformément aux articles 71, paragraphe 1, et 156 du traité CE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur les propositions susmentionnées.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 2 septembre 2002 (rapporteur: M. Konz).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 19 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 118 voix pour, 8 voix contre et 12 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. Dans sa résolution du 13 janvier 1998 sur le Livre blanc «Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires», le Parlement européen avait déjà préconisé une revalorisation des chemins de fer, qui doivent être considérés comme un moyen de transport prioritaire, et une libéralisation progressive de l'accès aux infrastructures ferroviaires européennes, pour autant qu'elle soit assortie de mesures sociales d'accompagnement.

1.2. Le Conseil européen a pour sa part retenu comme objectif prioritaire à Stockholm et à Göteborg la poursuite de la réforme du secteur ferroviaire européen avec la présentation d'un deuxième paquet de mesures pour la fin de l'année 2001.

1.3. Le Livre blanc de la Commission du 12 septembre 2001 [2] a développé les orientations à suivre. Dans la stratégie de rééquilibrage modal proposée par la Commission, la revitalisation du secteur ferroviaire constitue un élément essentiel.

1.4. La Commission estime qu'en dépit de plusieurs expériences positives, du développement de nouvelles initiatives sur le marché et de la restructuration des entreprises ferroviaires historiques dans plusieurs États membres, le rythme du changement n'est pas à la dimension de l'enjeu. Elle rappelle que la part des transports ferroviaires dans les transports terrestres de marchandises a chuté de 35 % en 1970 à 14 % aujourd'hui.

---

[1] Le «deuxième paquet ferroviaire» présenté pour décision par la Commission comprend également:
   a) une Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Vers un espace ferroviaire européen intégré» et
   b) une recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier les conditions d'adhésion de la Communauté à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) (COM(2002) 24 final)

dont le CESE a tenu compte dans son avis en raison de leur importance.

[2] COM(2001) 370 final.

1.5. La condition préalable à la mise en œuvre de nouvelles initiatives est la transposition en droit national (dernier délai: 15 mars 2003) du premier paquet ferroviaire, également appelé «paquet infrastructure», comprenant les directives 2001/12, 13 et 14/CE ([1]). Ces directives clarifient le rôle et les responsabilités incombant aux différents opérateurs du secteur ferroviaire:

a) les entreprises ferroviaires ont pour tâche d'assurer le transport de personnes et de marchandises au moyen de trains;

b) les gestionnaires d'infrastructure ont pour mission de développer les infrastructures, d'en assurer la maintenance et de garantir un service ferroviaire offrant la plus grande sécurité possible, ainsi que d'assurer l'accès aux infrastructures à des conditions claires et appropriées aux entreprises ferroviaires visées sous a);

c) les organismes de contrôle sont chargés d'arbitrer les conflits potentiels entre les acteurs visés sous a) et b).

Les relations entre ces trois pôles doivent s'inscrire dans un cadre juridique assurant la transparence de l'information mise à disposition des opérateurs, la sécurité juridique des relations contractuelles et la neutralité des fonctions essentielles:

a) l'octroi de licences d'entreprises ferroviaires,

b) l'allocation des capacités d'infrastructure et

c) la tarification de l'infrastructure.

1.6. La directive 2001/16/CE ([2]) sur l'interopérabilité du rail conventionnel doit s'intégrer dans ce cadre réglementaire.

1.7. Selon la Commission, il convient de s'attaquer sans attendre aux problèmes du secteur ferroviaire, «qui souffre encore trop des conservatismes et de protectionnismes d'un autre siècle» (le transport international par rail est encore essentiellement géré «à l'ancienne» par des opérateurs nationaux qui cèdent les trains et les responsabilités aux frontières), dans le but de créer «un espace ferroviaire européen intégré».

1.8. Pour atteindre cet objectif au plus vite et mettre en œuvre le principe de la libre circulation des services, la Commission propose que toutes les entreprises ferroviaires établies et agréées dans l'Union européenne aient accès dans l'ensemble des États membres au réseau ferroviaire pour les services de fret tant nationaux (c'est-à-dire les services nationaux réguliers assurés par une entreprise ferroviaire étrangère, avec la possibilité du cabotage: des services nationaux occasionnels effectués en même temps que les services internationaux) qu'internationaux.

1.9. Pour ce faire, la Commission entend établir les conditions nécessaires pour:

a) maintenir le niveau de sécurité des transports ferroviaires en Europe, qui est généralement très bon, notamment en comparaison avec le principal concurrent, à savoir les transports routiers;

b) accélérer la réalisation de l'interopérabilité, les lacunes du réseau ferroviaire européen à cet égard étant, avec la congestion des infrastructures, l'un des obstacles principaux à la prestation de services ferroviaires paneuropéens;

c) créer un réseau ferroviaire européen intégré.

1.10. La Commission a présenté à cette fin au Conseil et au Parlement européen cinq propositions sous forme de mesures législatives ponctuelles qui, considérées conjointement, forment un tout, et qui ont été soumises aux instances législatives en tant que deuxième paquet ferroviaire. Il s'agit de combler par ce biais les insuffisances du cadre juridique et technique.

2. **Observations générales**

2.1. Dix mois après l'entrée en vigueur du premier paquet ferroviaire, le «paquet infrastructure», la Commission présente un deuxième paquet.

2.2. Dans la communication qui accompagne les textes juridiques, intitulée «Vers un espace ferroviaire européen intégré» ([3]), la Commission cite trois domaines où une intervention s'impose pour la revitalisation du secteur ferroviaire:

a) une tarification équitable dans tous les modes de transport pour l'utilisation des infrastructures;

b) un développement du réseau transeuropéen de transport privilégiant le rail et la suppression des goulets d'étranglement sur le réseau ferroviaire européen;

c) la mise au point du cadre juridique.

2.3. Le CESE insiste par ailleurs sur l'importance capitale d'une harmonisation de la réglementation sociale et du travail afin de parvenir à une concurrence équilibrée entre le transport par rail, le transport par route et la navigation intérieure.

Même si, depuis l'adoption des directives 2000/34/CE et 2002/15/CE, qui devront être transposées en droit national avant le 1er août 2003 et le 23 mars 2005 respectivement, certains progrès semblent se dessiner, les chauffeurs routiers et les transporteurs fluviaux connaîtront encore dans leur quotidien une durée excessive du temps de travail et des temps de repos insuffisants.

([1]) JO L 75 du 15.3.2001, pp. 1, 26, 51 — avis CES JO C 209 du 22.7.1999, p. 22.

([2]) JO L 110 du 20.4.2001, p. 1 — avis CES JO C 204 du 18.7.2000, p. 13.

([3]) COM(2002) 18 final.

Le CESE estime en outre qu'il convient d'encourager et d'harmoniser l'application de la réglementation sociale et du travail par des contrôles et des sanctions appropriés.

Dans un avis d'initiative du 25 février 1987 ([1]), le CESE avait déjà revendiqué une harmonisation entre les différents modes de transport de certaines dispositions sociales en matière de temps de travail.

2.4. Le deuxième paquet ferroviaire présenté maintenant par la Commission porte uniquement sur le troisième aspect, c'est-à-dire la mise au point du cadre juridique. La communication de la Commission prévoit déjà la présentation d'un troisième paquet.

2.5. Le deuxième paquet contient d'après la Commission un ensemble de mesures prioritaires, visant à accompagner l'ouverture du marché au transport ferroviaire international de marchandises prévue dans le premier paquet, le «paquet infrastructure».

Parmi les mesures proposées, la principale est sans doute la directive sur la sécurité des chemins de fer communautaires, qui vise à préserver le niveau de sécurité élevé dans le secteur ferroviaire.

2.6. Il apparaît clairement que le marché intérieur des transports ferroviaires européens restera un concept théorique tant que l'interopérabilité du réseau ferroviaire européen ne sera pas effective. Le CESE se félicite de l'adaptation de la directive «Grande vitesse» (directive 96/48/CE ([2]) à la directive sur l'interopérabilité du réseau ferroviaire conventionnel (directive 2001/16/CE) pour ce qui est de la prise en considération des qualifications du personnel, de la sécurité, de l'hygiène et de la protection de la santé des travailleurs, y compris la consultation des partenaires sociaux. L'on reconnaît ainsi que l'interopérabilité ne concerne pas seulement des systèmes techniques mais aussi le personnel travaillant dans ce système et avec lui. La définition des qualifications requises n'est donc qu'un aspect de l'interopérabilité du personnel. Cette approche est en parfait accord avec le processus instauré par le Conseil européen de Lisbonne, qui prévoit une participation généralisée des partenaires sociaux européens à tous les niveaux.

2.7. Une Agence ferroviaire européenne est un instrument utile permettant d'accompagner les questions de sécurité dans le secteur ferroviaire et la réalisation de l'interopérabilité et de soutenir les actions correspondantes. Mais elle ne doit pas déboucher sur de nouvelles charges bureaucratiques qui entravent au lieu de soutenir les développements souhaités. Pour que cette Agence soit efficace, il faut aussi que tous les acteurs soient pris en considération.

2.8. La nouvelle modification proposée de la directive 91/440/CEE ([3]) pose dans le contexte actuel le problème du bien-fondé d'une accélération de l'ouverture du marché des transports de marchandises au sein du réseau ferroviaire européen. À partir du 15 mars 2003, les transports ferroviaires internationaux de fret auront accès au réseau transeuropéen de fret ferroviaire (TERFN), qui regroupe les principales liaisons ferroviaires internationales, y compris les lignes d'accès aux ports. Cela signifie que 50 000 km, c'est-à-dire pas moins de 80 % de l'ensemble du réseau ferroviaire de l'UE, seront ouverts à la concurrence dans les six prochains mois.

Il a été décidé d'accorder aux transports internationaux de marchandises un accès libre et non discriminatoire à l'ensemble du réseau ferroviaire européen à partir du 15 mars 2008.

2.9. L'ouverture du marché prévue par le «paquet infrastructure» résulte d'un compromis difficile entre le Conseil et le Parlement européen. Il est apparu dès ce stade des discussions que les goulets d'étranglement et les investissements élevés requis pour assurer l'interopérabilité technique représentent de réels obstacles. Il était également évident dès ce moment-là qu'il faudrait adopter des mesures supplémentaires en matière de sécurité des transports ferroviaires et d'interopérabilité du personnel.

2.10. À cet égard, il convient avant tout selon le CESE de recueillir des expériences concernant l'application des mesures de libéralisation adoptées, qui ne sont entrées en vigueur que le 15 mars 2001 et doivent être transposées en droit national d'ici au 15 mars 2003. Les propositions actuellement présentées par la Commission avec la «directive concernant la sécurité des chemins de fer communautaires» ([4]) exigent précisément plusieurs réattributions de compétences et de responsabilités ainsi que l'établissement de nouvelles autorités et organes compétents, qui doivent être créés au plus vite et mis en mesure de fonctionner.

2.11. Enfin, les autres conditions à remplir pour la libéralisation du marché intérieur des chemins de fer, qui sont énoncées dans la communication de la Commission (une tarification équitable dans tous les modes de transport pour l'utilisation de l'infrastructure, un développement du réseau de transport transeuropéen privilégiant le rail, la suppression des goulets d'étranglement sur le réseau ferroviaire européen et la mise au point du cadre juridique), doivent être satisfaites. Le «paquet infrastructure» a donné lieu à l'adoption de décisions d'une grande portée, auxquelles les entreprises ferroviaires et les cheminots doivent d'abord s'adapter.

3. **Examen des différents textes législatifs**

3.1. *Accès au marché — Modification de la directive 91/440/CEE* ([5])

3.1.1. La nouvelle modification proposée de la directive 91/440/CEE prévoit surtout une accélération du processus de libéralisation des services internationaux de fret ferroviaire.

([1]) Avis d'initiative sur «Le bilan et les perspectives d'une politique ferroviaire commune», JO C 105 du 21.4.1987, p. 13.
([2]) JO L 235 du 17.9.1996, p. 6 — avis CES JO C 397 du 31.12.1994, p. 8.
([3]) JO L 237 du 24.8.1991, p. 25 — avis CES JO C 225 du 10.9.1990, p. 27.
([4]) COM(2002) 21 final.
([5]) COM(2002) 25 final.

3.1.2. Le premier paquet ferroviaire («paquet infrastructure»), joint au deuxième paquet ferroviaire, suppose l'introduction dans un grand nombre d'États membres de tout un ensemble d'autorités, d'organismes compétents et de nouveaux domaines de responsabilité (voir à ce sujet l'article 20(1) de la proposition de directive sur la sécurité):

— organisme de réglementation (directive 2001/14/CE),

— organismes de tarification (directive 2001/14/CE),

— organismes de répartition (directive 2001/14/CE),

— organisme notifié (directives 96/48/CE et 2001/16/CE),

— autorité de sécurité (proposition de directive sur la sécurité),

— organisme d'enquête sur les causes des accidents (proposition de directive sur la sécurité),

ainsi que l'Agence ferroviaire européenne (proposition de règlement).

3.1.3. L'organisation du secteur ferroviaire doit être réorientée à court terme. Les praticiens savent que la mise en place de nouvelles autorités, l'adoption de dispositions législatives, leur application généralisée et leur contrôle nécessitent plusieurs années, notamment si elles conduisent à une restructuration totale du secteur. Dans un système comme le transport ferroviaire, appelé à acheminer quotidiennement des millions de personnes et de marchandises, secteur où la sécurité est un élément clé, et en l'absence d'une politique ferroviaire et d'investissement volontariste, cela implique des dépenses colossales, ce qui ne manquera pas d'entraîner de grosses difficultés.

3.1.4. Une attention particulière doit être accordée aux impératifs de sécurité.

3.1.5. À l'exception de l'article premier, paragraphe (2), qui propose la suppression de l'article 7, paragraphe (2) tel que modifié par la directive 2001/12/CE, toutes les autres modifications visent à renoncer à l'idée d'une ouverture progressive du marché du fret ferroviaire international sur le réseau ferroviaire européen.

3.1.6. L'ouverture progressive du marché telle qu'elle a été décidée prévoit, à compter du 15 mars 2003, l'ouverture obligatoire des services internationaux de fret sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire (TERFN) défini à l'annexe de la directive concernée et à compter du 15 mars 2008 sur l'ensemble du réseau ferroviaire européen.

3.1.7. Les nouvelles propositions de la Commission auraient pour conséquence d'anticiper radicalement d'un ou deux ans l'ouverture du marché au transport international de marchandises sur l'ensemble du réseau ferroviaire européen, en fonction de la durée du processus législatif. Par ailleurs, les nouvelles propositions de la Commission introduiraient le «cabotage» (services nationaux occasionnels effectués en même temps que les services internationaux).

3.1.8. La Commission propose qu'à compter de la transposition de la directive en droit national, toutes les entreprises ferroviaires établies et agréées dans l'Union européenne aient accès dans tous les États membres au réseau ferroviaire pour les services nationaux et internationaux de fret.

3.1.9. L'article 7 paragraphe (2) de la directive 91/440/CEE dans sa version modifiée par la directive 2001/12/CE oblige les États membres à fixer des normes et des règles de sécurité et à prévoir les certifications correspondantes. Ces dispositions sont précisées et réglementées dans la proposition de directive de la Commission sur la sécurité des chemins de fer communautaires ([1]). Pour des raisons de cohérence juridique, cet article doit logiquement être supprimé de la directive sur l'accès au marché. Cela étant, cette seule modification ne nécessite pas nécessairement une modification de la directive 91/440/CEE et 2001/12/CE. Elle peut s'opérer par le biais de la directive sur la sécurité. Cette procédure est déjà utilisée à l'article 27 de la proposition de directive sur la sécurité, qui propose une modification de la directive 95/18/CE ([2]).

3.1.10. Le CESE invite d'une manière générale à réfléchir sur le fait que, compte tenu

— de la nécessité de restructurer les systèmes ferroviaires nationaux sur la base des mesures adoptées dans le cadre du paquet «infrastructure»,

— du retard pris dans l'adoption et la mise en œuvre des dispositions d'harmonisation des règles de sécurité et

— de l'absence d'harmonisation des conditions sociales pour les travailleurs transfrontaliers du secteur ferroviaire,

une accélération de l'ouverture du marché, alors que l'on ne connaît pas encore les effets des mesures déjà adoptées, est pour l'instant prématurée.

3.2. *Modification des directives 96/48/CE et 2001/16/CE sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen* ([3])

3.2.1. Les propositions de modification des deux directives sur l'interopérabilité s'inscrivent dans le prolongement des expériences réalisées, auxquelles elles répondent, et visent à adapter ces deux textes pour tenir compte notamment des problèmes liés à la qualification du personnel, à la sécurité, à l'hygiène et à la protection de la santé des travailleurs, y compris en ce qui concerne la consultation des partenaires sociaux au sein du «Comité de dialogue sectoriel» institué par la décision 98/500/CE de la Commission ([4]). Par ailleurs, le champ d'application de la directive relative au réseau ferroviaire conventionnel est étendu à la totalité du réseau conventionnel. L'élaboration des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) est confiée à la future Agence ferroviaire européenne.

([1]) COM(2002) 21 final.
([2]) JO L 143 du 27.6.1995, p. 70 — avis CES JO C 393 du 31.12.1994, p. 56.
([3]) COM(2002) 22 final.
([4]) JO L 255 du 12.8.1998, p. 27.

3.2.2. Le CESE marque son accord de principe avec ces ajustements, car l'interconnexion et l'interopérabilité du réseau ferroviaire européen permettront un accès plus aisé à ce réseau et une meilleure fluidité du trafic, mais il souhaite formuler des observations à propos des différents articles. En tout état de cause, il préconise la transparence et l'ouverture concernant le futur rôle de l'AEIF [1], qui fait actuellement fonction d'«instance commune» composée de représentants de l'UIC, de l'UNIFE et de l'UITP [2]. Cette question se pose notamment à propos de la future Agence ferroviaire européenne, qui sera un organisme public investi d'une mission de service public.

3.2.3. Le CESE tient à souligner que la mise en œuvre de l'interopérabilité est un processus coûteux et de longue haleine. Les moyens financiers nécessaires doivent être dégagés. La Commission et les États membres assument une responsabilité particulière à cet égard, dans la mesure où la réalisation des objectifs de la politique ferroviaire européenne dépend largement des avancées en matière d'interopérabilité et d'élimination des goulets d'étranglement sur le réseau ferroviaire européen.

3.2.4. Il est également à noter que les exigences en matière d'interopérabilité divergent fortement selon qu'il s'agit du réseau à grande vitesse ou du réseau conventionnel. Le réseau ferroviaire conventionnel en particulier se caractérise par l'utilisation multiple de l'infrastructure par des trains de voyageurs et de marchandises, c'est-à-dire des trains dont la vitesse, la composition et le tonnage divergent. Enfin, le transport de marchandises dangereuses s'effectue exclusivement sur le réseau ferroviaire conventionnel.

3.2.5. Modification de la directive 96/48/CE

3.2.5.1. Article premier (1) (Modification de l'article premier)

Le champ d'application est étendu à la maintenance des éléments du réseau à grande vitesse. Cela devrait normalement s'appliquer aussi aux qualifications et aux conditions de santé et de sécurité du personnel. L'article premier devrait donc s'étendre au personnel travaillant dans les services de maintenance.

3.2.5.2. Article premier (3) a (modification de l'article 5 (1))

La question se pose de savoir en quoi consistent les éventuelles spécifications techniques relatives au transport de marchandises à haute valeur ajoutée ou aux applications destinées à assurer l'interconnexion du système ferroviaire à grande vitesse avec les aéroports. Une explication serait nécessaire.

3.2.5.3. Article premier (3) b (modification de l'article 5 (3) h (nouveau)

La directive 96/48/CE ne prenait pas en considération les aspects «qualifications, hygiène et sécurité au travail du personnel». Cette lacune doit être comblée au plus vite. Les STI déjà adoptées dans le cadre de la directive 96/48/CE devraient être revues et complétées du point de vue de ces aspects.

3.2.5.4. Article premier (4) (modification de l'article 6 (7))

Le CESE se félicite que les partenaires sociaux soient consultés sur les questions touchant au personnel. Toutefois, cette consultation ne devrait pas intervenir à la fin seulement de l'élaboration des STI correspondantes. L'élaboration au niveau européen de normes en matière de qualification, de santé et de sécurité est une tâche de grande ampleur, qui demande non pas une expertise technique, mais une expertise dans le domaine du personnel et de l'emploi. C'est pourquoi les partenaires sociaux européens devraient être associés à tout le processus d'élaboration dans le cadre du «Comité de dialogue sectoriel».

3.2.5.5. Article premier (8) (modification de l'article 14 (3)

Il faudrait préciser ici dans quels cas le gestionnaire de l'infrastructure et l'entreprise ferroviaire sont respectivement concernés. Il conviendrait également d'indiquer quelle est l'autorité publique compétente.

3.2.5.6. Article premier (16) (insertion de l'article 22a (1))

Il convient de spécifier à propos du registre des infrastructures s'il s'agit d'une classification des infrastructures ou de l'enregistrement de tous les détails techniques de l'infrastructure.

3.2.6. Modification de la directive 2001/16/CE

3.2.6.1. Article 2 (2) (insertion d'un paragraphe 3 à l'article premier)

Il faudrait compléter ce paragraphe en ajoutant qu'à partir du premier janvier 2008, un inventaire de l'infrastructure ferroviaire conventionnelle concernée sera dressé et publié.

3.2.6.2. Article 2 (5) (modifiant l'article 6 (9))

La consultation des partenaires sociaux ne devrait pas intervenir seulement après soumission d'un projet final de STI: leur participation devrait être garantie pendant tout le processus d'élaboration des STI.

---

(1) AEIF: Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire.

(2) UIC: Union internationale des chemins de fer. UNIFE: Union des industries ferroviaires européennes. UITP: Union internationale des transports publics.

3.3. *Proposition de directive concernant la sécurité des chemins de fer communautaires* [1]

3.3.1. Le CESE approuve expressément la directive sur la sécurité présentée par la Commission. Cette directive est l'une des conditions sine qua non de la garantie d'une sécurité maximale des transports ferroviaires dans le marché intérieur européen. L'examen de la proposition de la Commission fait ressortir trois éléments:

a) Les dispositions proposées portent principalement sur des mesures qui doivent tout d'abord être appliquées dans les États membres. Ce n'est qu'à un stade ultérieur (la Commission propose un délai de cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive) que l'on pourra envisager une harmonisation au niveau européen des objectifs et des procédures en matière de sécurité ou l'introduction d'une licence européenne de sécurité. Mais différents aspects (par exemple le personnel employé (article 12 (1) et (2), où le terme de «conducteurs de train» devrait plutôt être systématiquement remplacé par celui de «conducteurs de motrice»), et certains éléments du certificat de sécurité (article 10 (2a) et (3)) doivent faire immédiatement l'objet d'une reconnaissance mutuelle, ce qui pose le problème des insuffisances et des divergences existant au sein du projet européen en matière de sécurité.

b) La Commission se réfère elle-même aux déclarations des experts en matière de sécurité, selon lesquels l'accentuation de la dislocation du système roue-rail et de ses superstructures organisationnelles et réglementaires comporte des risques importants et qui estiment par conséquent qu'une interaction très claire et manifeste entre tous les acteurs s'impose. Il ne faut pas perdre de vue que la réglementation européenne remet en question le fonctionnement actuel et que de ce fait une grande responsabilité pèse sur le législateur européen, chargé d'aménager avec précaution et soin le cadre de sécurité.

   Toutefois, la Commission fait valoir aussi que l'expérience acquise dans les États membres qui, institutionnellement, ont complètement séparé la fourniture des services d'infrastructures et le trafic ferroviaire proprement dit montre qu'il est très possible de mettre en œuvre cette répartition de la responsabilité opérationnelle sans que la sécurité du système s'en trouve menacée

c) L'importance du personnel, de ses qualifications et autres compétences pour la sécurité est reconnue en différents points de la directive sur la sécurité, ainsi que dans les directives sur l'interopérabilité et dans le règlement sur l'Agence ferroviaire européenne. Pourtant, les représentants des travailleurs ne se voient attribuer qu'un rôle tout à fait secondaire au niveau national et européen. Il n'est même pas fait mention des partenaires sociaux européens dans la directive sur la sécurité. La directive sur l'interopérabilité et le règlement instituant une Agence ferroviaire européenne prévoient de ne les consulter qu'à un stade tardif de la procédure. C'est tout à fait insuffisant.

3.3.2. Les dispositions de la directive sur la sécurité doivent être examinées avec beaucoup d'attention et régulièrement revues

3.3.3. Le CESE souhaite formuler en particulier les observations et recommandations suivantes sur la proposition de directive sur la sécurité.

3.3.3.1. L'Union européenne devrait se fixer son propre objectif en matière de niveau de sécurité ferroviaire sur le marché intérieur des chemins de fer européens. Elle devrait ainsi insérer au début de la proposition de directive un chapitre consacré aux «objectifs», qui préconiserait un niveau de sécurité maximal.

3.3.3.2. Article 3 point c) Entreprise ferroviaire

La définition de l'entreprise ferroviaire devrait être identique à la définition figurant dans la directive 91/440/CEE dans sa version modifiée par la directive 2001/12/CE du 15 mars 2001, article premier (4). Cela s'impose pour des raisons de clarté juridique. Si les dispositions de la directive sur la sécurité devaient s'appliquer aux entreprises ne disposant pas de licence, il faudrait l'indiquer dans un paragraphe séparé.

3.3.3.3. Article 3 (k) Accident grave

Il faudrait introduire ici une définition des incidents évités de justesse, mentionnés à l'annexe I. Leur prise en compte est importante pour la prévention des accidents.

3.3.3.4. Article 4 (1) Développement et amélioration de la sécurité ferroviaire

Il faudrait fixer pour les États membres également l'objectif d'une sécurité maximale. L'objectif général devrait être la prévention de tout accident. La proposition de la Commission donne la priorité à la prévention des accidents graves. Il importe de présenter cette exigence ambitieuse comme un objectif général, dans la mesure où l'article 5, relatif aux Objectifs de sécurité communs (OSC) et aux Méthodes de sécurité communes (MSC), prévoit la définition de niveaux de sécurité minimaux harmonisés, sur la base de critères d'acceptation des risques et en tenant compte des coûts et des bénéfices. Dans un marché intérieur comptant 15 et plus niveaux nationaux d'acceptation des risques, le danger est grand que l'on se limite au plus petit commun dénominateur.

3.3.3.5. Article 4 (2) deuxième alinéa

Non seulement les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires sont responsables de la sécurité des usagers, des clients et des tiers, mais ils doivent aussi répondre de la sécurité de leur personnel. Il faudrait mentionner cette catégorie de personnes, qui est prise en compte à juste titre à l'article 5(3a).

[1] COM(2002) 21 final.

3.3.3.6. Article 5 Objectifs de sécurité communs, méthodes de sécurité communes

Cet article décrit une approche théorique qui laisse de nombreuses questions en suspens. Or les objectifs de sécurité communs et les méthodes de sécurité communes devraient être la composante essentielle d'un système harmonisé de sécurité. Les États membres sont laissés libres d'en définir le contenu, une harmonisation devant être entreprise au niveau européen dans un délai de cinq ans.

La marge de manœuvre prévue pour des analyses coûts-bénéfices, en vue de la formulation d'objectifs de sécurité, ainsi que la disposition relative à l'acceptation des risques, suscitent certaines réserves de la part du CESE. La question de l'acceptation des risques ainsi que de la méthode et du contenu des analyses coûts-bénéfices nécessite précisément un dialogue au niveau européen entre les partenaires sociaux. Il n'est pas normal de demander tout d'abord aux États membres de développer de tels projets au niveau national et de ne prévoir qu'ensuite une harmonisation européenne.

3.3.3.7. Article 9 (1) et (3) Systèmes de gestion de la sécurité

Les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure doivent à présent, chacun sous sa propre responsabilité, établir leur système de gestion de la sécurité. La question se pose de savoir comment assurer la coordination entre le système de gestion de la sécurité et les mesures d'urgence, en particulier en ce qui concerne les trains transfrontaliers, même lorsque le gestionnaire de l'infrastructure est déclaré compétent pour la coordination au sein des autres entreprises. Dans une entreprise ferroviaire intégrée, cela fait partie des pratiques quotidiennes.

3.3.3.8. Article 10 Certificats de sécurité

Article 10 (3): La validité du certificat de sécurité pour l'ensemble du territoire communautaire en ce qui concerne le «système de gestion de la sécurité» est discutable tant que ne sont pas définies des MSC («Common Safety Management», méthodes de sécurité communes) harmonisées. Les éléments énumérés à l'annexe III sont de caractère très général et ne donnent aucune garantie quant à la compatibilité avec un autre réseau.

Article 10 (5): La possibilité d'un retrait du certificat de sécurité est opportunément mentionnée. Mais il faut encore une fois déplorer l'absence dans la directive d'une liste de critères justifiant le retrait. Le non-respect des conditions requises peut conduire à des interprétations très variables selon les États membres. Dans le contexte du libre accès à l'infrastructure dans le cadre des transports transfrontaliers, il peut en résulter des distorsions de concurrence.

Article 10 (6): L'Agence devrait également être informée de la délivrance des certificats de sécurité visés à l'article 10(2) b) et tenir un registre correspondant.

3.3.3.9. Article 11 Exigences applicables aux demandes de certification

Au paragraphe 2, il faudrait supprimer le passage suivant: «Pour faciliter l'établissement de nouvelles entreprises ferroviaires et l'introduction de demandes de certification par des entreprises ferroviaires d'autres États membres». Il s'agit là d'un objectif de politique générale, poursuivi dans le cadre de la politique communautaire menée dans le domaine ferroviaire. La directive sur la sécurité se doit de donner des informations à tous sur les modalités d'obtention du certificat de sécurité.

3.3.3.10. Article 12 Formation et certification du personnel de bord

Le paragraphe 1 prévoit la reconnaissance par les autres États membres des conducteurs de train (il vaudrait mieux utiliser systématiquement l'appellation «conducteurs de motrice») et du personnel de bord. Comme à l'article 10, une reconnaissance ne devrait être possible qu'à la condition que soient adoptées des dispositions européennes harmonisées pour cette catégorie de personnel concernée par les questions de sécurité.

Les directives sur l'interopérabilité prévoient que l'établissement des STI donne également lieu à l'adoption de dispositions relatives aux qualifications professionnelles. La reconnaissance visée au paragraphe 1 devrait logiquement être liée à l'adoption et à la mise en œuvre des dispositions correspondantes.

Le deuxième alinéa du paragraphe 2 devrait également mentionner les connaissances relatives aux «spécificités techniques».

Il faudrait veiller au paragraphe 3 à ce qu'il soit tenu compte, à propos du critère du «prix raisonnable et non discriminatoire», des coûts qu'implique pour l'entreprise ferroviaire la mise en place et la mise à disposition de services de formation internes à l'entreprise.

3.3.3.11. Article 19 Statut de l'enquête

Le paragraphe 2 (e) et (f) autorise les enquêteurs, lors d'enquêtes sur des accidents ou des incidents, à interroger le personnel ferroviaire impliqué ou à avoir accès aux résultats de l'interrogatoire. Il importe de garantir à cet égard que les personnes interrogées aient le droit d'être assistées par leurs représentants syndicaux et que la participation de ces derniers soit systématiquement prévue. La possibilité pour les membres du personnel concernés de refuser un premier interrogatoire sur le site de l'accident doit être prévue.

Un nouveau point (h) devrait prévoir un soutien psychologique à l'intention du personnel en cas d'accidents graves et d'agressions.

3.3.3.12. Article 21 Conduite des enquêtes

Le paragraphe 3 prévoit que l'enquête soit conduite de manière ouverte et que ses résultats soient communiqués. Les représentants syndicaux du personnel concerné devraient toujours être associés à cette information.

Par ailleurs, lorsqu'un accident ou un incident se produit dans un pays autre que celui où réside le personnel du train accidenté, il faudrait prévoir l'information et la participation des représentants syndicaux du pays où a eu lieu l'accident ainsi que de ceux de l'entreprise d'origine.

3.3.3.13. Annexe I Indicateurs de sécurité communs

Les agressions verbales et physiques sur les conducteurs de motrice peuvent entraîner un risque sérieux pour la sécurité et devraient être prises en compte dans le cadre de l'établissement des indicateurs, par exemple au chapitre 11 (Incidents).

3.3.3.14. Annexe III Systèmes de gestion de la sécurité

La mise en œuvre d'un dialogue social au sein de l'entreprise doit faire partie intégrante du «système de gestion de la sécurité», qu'il s'agisse des risques d'accidents survenant pendant des opérations de transport ou d'accidents du travail.

3.4. *Règlement instituant une Agence ferroviaire européenne* ([1])

3.4.1. Le CESE approuve la création d'une Agence ferroviaire européenne qui constitue un instrument de soutien technique à l'amélioration de l'interopérabilité et une contribution à la garantie d'un niveau élevé de sécurité dans les chemins de fer européens. Cela répond logiquement à l'importance croissante de l'échelon européen pour la garantie d'une sécurité maximale dans les transports, phénomène également reconnu par les propositions de création d'une agence de sécurité dans les secteurs de la navigation maritime et de l'aviation civile.

3.4.2. Article 2 Typologie des actes de l'Agence

Les compétences de l'Agence se limitent à l'adoption de recommandations et d'avis à l'intention de la Commission. Le CESE est d'avis que la création de l'Agence ne doit pas engendrer de nouvelles charges bureaucratiques à l'origine de difficultés supplémentaires pour le secteur et que pour l'instant, aucun pouvoir de décision ou pouvoir réglementaire ne devrait être attribué à celle-ci.

3.4.3. Article 3 Participation des professionnels du secteur

Cet article prévoit la participation des professionnels du secteur à la composition des groupes de travail sur la base du programme de travail de l'Agence ferroviaire européenne. Le CESE est favorable à cette participation. Les compétences de ces professionnels sont indispensables à l'élaboration d'avis et de recommandations pertinents.

Le CESE considère que les partenaires sociaux sont une composante du secteur ferroviaire et devraient disposer des mêmes possibilités de participation que les autres acteurs. Il faudrait le préciser à l'article 3, surtout au regard de la référence spécifique qui est faite à l'AEIF, qui se compose de l'UIC, de l'UNIFE et de l'UITP et qui ne dispose que de compétences techniques.

3.4.4. Article 4 Consultation des partenaires sociaux

Cet article prévoit une simple consultation des partenaires sociaux après élaboration par l'Agence de ses recommandations, c'est-à-dire sans participation aux groupes de travail par exemple. L'activité de l'Agence (telle qu'elle est définie notamment dans les articles 16 et 17 et dans de nombreuses dispositions des directives sur la sécurité et sur l'interopérabilité) aura un large impact sur l'environnement social et les conditions de travail des cheminots. Il faudrait donc que les partenaires sociaux soient associés plus largement et à stade bien antérieur.

Il doit être bien clair que la sécurité ne concerne pas seulement les aspects techniques et organisationnels mais aussi l'environnement de travail.

Il conviendrait de compléter comme suit la fin du premier paragraphe de cet article de la proposition de règlement: «... dans le cadre du comité de dialogue social institué par la décision 98/500/CE de la Commission ([2])».

3.4.5. Article 7 Certificats de sécurité

L'harmonisation des certificats de sécurité pour certains services de transport est un objectif souhaitable à long terme. Mais avant que l'Agence ne puisse être chargée de l'élaboration d'un modèle unique de certificat de sécurité, il faut au préalable que les dispositions de la directive sur la sécurité soient adoptées, transposées en droit national et mises en pratique. C'est également ce que prévoit la directive sur la sécurité.

Il faudrait procéder auparavant à une évaluation avec la participation de tous les acteurs du secteur concernés, y compris les partenaires sociaux. Cette tâche devrait être prévue par le règlement.

3.4.6. Article 13 Inspection

Il faudrait indiquer dans cet article quelles sont les implications pour la Commission de l'inspection et du contrôle par les «organismes notifiés» ou des avis de l'Agence. L'Agence doit-elle en définitive jouer le rôle d'un organisme de contrôle ?

([1]) COM(2002) 23 final.

([2]) JO L 255 du 12.8.1998, p. 27.

3.4.7. Article 17 Qualifications professionnelles

Les aptitudes physiques et psychologiques et la périodicité du renouvellement des certificats sont également d'une importance cruciale pour l'établissement d'un inventaire des qualifications requises pour la conduite des trains. Il faut également tenir compte des qualifications supplémentaires du personnel requises pour le transport transfrontalier ainsi que des activités pour lesquelles l'entreprise ferroviaire exige plusieurs certificats de sécurité.

Il est également à noter que la profession de conducteur de motrice n'est pas la seule à prendre en considération pour la sécurité des transports ferroviaires. Plusieurs professions sont directement impliquées dans la sécurité des transports ferroviaires, telles que les agents d'accompagnement, les régulateurs de la circulation ferroviaire, les personnes chargées de planifier la composition des trains, les visiteurs du matériel roulant, les agents chargés des opérations de maintenance, entre autres.

Le CESE est favorable aux échanges de conducteurs et de formateurs entre compagnies ferroviaires situées dans différents États membres.

3.4.8. Article 24 Personnel

Le CESE se félicite que le personnel de l'Agence soit composé de professionnels du secteur. Devraient également figurer parmi les professionnels du secteur (article 24 (3), premier tiret de la proposition de règlement) des personnes disposant de qualifications établies dans le domaine de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail [1] ainsi que dans celui de la formation professionnelle dans le secteur ferroviaire.

3.5. *Mandat de négociation pour l'adhésion de la Communauté européenne à la COTIF* [2]

3.5.1. Le CESE est favorable à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980 telle que modifiée par le protocole de Vilnius du 3 juin 1999.

3.5.2. Les dispositions de l'annexe I de la recommandation de décision du Conseil ne font l'objet d'aucune observation.

4. **Conclusions**

4.1. Le CESE soutient la Commission dans ses efforts visant à maintenir et à renforcer encore le niveau de sécurité élevé des chemins de fer européens, à promouvoir au plus vite l'interopérabilité, à éliminer les goulets d'étranglement du réseau ferroviaire transeuropéen et à garantir à toutes les entreprises ferroviaires habilitées à effectuer des transports de marchandises un accès libre et non discriminatoire à l'ensemble du réseau ferroviaire européen.

Il s'agit en fin de compte de créer les conditions de base du développement d'un transport transfrontalier continu de marchandises sur le réseau ferroviaire européen. La revitalisation des chemins de fer européens s'impose avec d'autant plus d'acuité que l'augmentation prévue des transports de marchandises, estimée à 40 % dans les dix prochaines années — avec des transports transfrontaliers de marchandises qui feront plus que doubler — pourra difficilement être assumée et maîtrisée par les seules entreprises commerciales de transports routiers.

4.2. Le CESE est également d'accord avec la Commission pour reconnaître que la situation actuelle du secteur des transports laisse à désirer, tant pour la majorité de la population que pour les industries de production, et que la collectivité ne veut plus supporter les coûts sociaux des transports routiers, qui représentent de 3,5 à 5 % du produit national brut des différents États membres.

Le secteur des transports étant un facteur important de l'économie d'un pays et de l'UE, son fonctionnement doit être efficace, fiable, sûr, non préjudiciable à l'environnement et économe en énergie, afin de garantir un développement équilibré des autres secteurs économiques, un aménagement équilibré du territoire et une évolution harmonieuse de la société. Le transport de personnes et de marchandises par rail pourrait constituer une véritable alternative si l'on parvenait à revitaliser les chemins de fer européens et à faire valoir les qualités spécifiques du système rail-roues telles que la sécurité, la fiabilité et leurs performances élevées dans le domaine du transport de volumes importants sur de grandes distances.

La réalisation de cet objectif implique le développement par les pouvoirs publics d'une infrastructure performante et conforme à la demande, l'amélioration de la compétitivité des transports ferroviaires par rapport à leurs concurrents et l'amélioration conséquente de la qualité de l'offre de services, telles que la réalisation des opérations de transport transfrontalier de A vers B sous la seule responsabilité d'une entreprise ferroviaire unique, ainsi que la coopération illimitée des cheminots sur le terrain, au niveau transfrontalier et dans les trains.

Mais c'est la sécurité dans le secteur ferroviaire qui doit rester le maître mot à l'avenir également!

4.3. Le CESE partage à cet égard les préoccupations des professionnels de la sécurité du secteur ferroviaire et des cheminots impliqués dans les opérations quotidiennes, ainsi que de nombreux usagers des transports ferroviaires, concernant le fait qu'une libéralisation accélérée pourrait entraîner une dérégulation massive. La dislocation en petites unités des compagnies ferroviaires nationales historiques, l'externalisation de secteurs de ces entreprises et de tronçons ferroviaires entiers ainsi que le retrait des pouvoirs publics vis-à-vis des nécessaires investissements dans les infrastructures ferroviaires et le parc roulant iraient à l'encontre de l'objectif généralement déclaré de la revitalisation des chemins de fer européens, contrecarreraient l'offre de services ferroviaires transfrontaliers continus et compromettraient bon nombre des synergies établies de longue date entre la gestion de l'infrastructure et celle de l'exploitation des trains.

---

[1] Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 — JO L 183 du 29.6.1989, p. 1.

[2] COM(2002) 24 final.

4.4. Dans cet esprit et en conformité avec le principe de subsidiarité, les États membres devraient rester libres de prendre des dispositions allant plus loin que la séparation comptable prévue entre l'infrastructure et l'exploitation, et le transfert des fonctions essentielles à une autorité indépendante, conformément à la directive 91/440/CEE.

4.5. En règle générale, les cheminots et leurs syndicats devraient être impliqués globalement et en temps utile dans les procédures destinées à assurer la sécurité des services et dans la restructuration éventuellement nécessaire de leurs entreprises ferroviaires, car ces questions sont directement liées au travail quotidien de ces travailleurs.

Les usagers et clients des chemins de fer devraient eux aussi être consultés à un stade antérieur sur ce processus.

4.6. En cas d'accident, il importe avant tout d'en rechercher les causes, afin d'éviter d'autres tragédies, et de ne pas faire passer en priorité la recherche d'un coupable.

4.7. Pour des raisons liées non seulement à la sécurité générale des transports ainsi qu'à la sécurité et à la santé des conducteurs routiers professionnels et des travailleurs «mobiles» de la navigation intérieure, mais aussi pour des raisons d'égalité dans la concurrence avec les autres modes de transport, le CESE continuera de s'attacher à l'amélioration des conditions de travail des travailleurs concernés.

Le CESE souligne combien il est capital d'assurer le maintien harmonisé et strict des dispositions sociales et insiste pour que la directive relative aux périodes de conduite et de repos dans le secteur des transports routiers (88/599) soit modifiée et améliorée à cette fin.

Le Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 a lui-même souligné dans ses conclusions (point 23) «l'importance de la sécurité dans la circulation des poids lourds et la nécessité d'assurer le respect des dispositions sociales ainsi que la poursuite de leur développement» et il a invité le Conseil «à mener à terme ses travaux sur le projet de règlement en la matière avant la fin de 2002».

4.8. Tant que ces distorsions de concurrence en matière sociale subsisteront et que la tarification appliquée pour l'utilisation des infrastructures de transport de marchandises ne sera pas équitable et juste, le libre choix du mode de transport approprié restera déterminé par le prix du fret le plus avantageux, ce qui ne peut manquer d'influer négativement sur le volume de fret et l'emploi dans les entreprises ferroviaires. Pour la seule période 1990-1999, les compagnies nationales de chemins de fer de l'UE ont perdu la moitié du nombre total de leurs emplois, qui est passé de 1,3 millions à 694 000.

Le CESE peut comprendre les craintes des cheminots concernant leur emploi et l'avenir de leurs entreprises. C'est pourquoi il invite les partenaires sociaux du secteur ferroviaire à entretenir au sein du comité de dialogue sectoriel institué auprès de la Commission et avec l'aide de celle-ci un dialogue social permanent qui doit également être mené au sein des États membres.

4.9. Le CESE accueille favorablement à cet égard l'annonce par la Commission de son intention de présenter prochainement une directive cadre sur l'établissement d'une tarification équitable et juste pour l'utilisation des infrastructures de transport. Contrairement à ce qui se passe pour d'autres modes de transport, l'intégration des coûts environnementaux est déjà prévue pour le secteur ferroviaire par la directive 2001/14/CE. Le CESE rappelle que le Livre vert de 1995 et le Livre blanc de 1998 n'ont toujours pas été suivis d'effets concrets à ce jour, comme le voudrait une politique ferroviaire crédible.

4.10. Le CESE s'est depuis toujours prononcé en faveur d'une concurrence équitable entre les différents modes de transport et d'une libéralisation mais pas d'une dérégulation sauvage de l'accès au réseau ferroviaire européen, sans pour autant nier les avantages d'une coopération volontaire, opportune et transparente entre les entreprises ferroviaires historiques et celles d'implantation récente.

4.11. Comme le montre le corridor transeuropéen de fret BELIFRET (un corridor transfrontalier et continu créé en novembre 1997 pour le transport ferroviaire de marchandises et qui relie Anvers (Muizen) au sud de l'Espagne et de l'Italie via Luxembourg, Metz et Lyon, avec un «guichet unique» («one-stop-shop») auprès des Chemins de fer luxembourgeois (CFL)), une telle coopération favorise l'efficacité des entreprises ferroviaires concernées et contribue à améliorer la qualité, la fiabilité et la sécurité des transports ferroviaires. Les prestations de transport proposées répondent très largement aux attentes des chargeurs, des transporteurs et des entreprises de logistique.

4.12. L'amélioration de la qualité et une orientation plus marquée vers les services offerts à la clientèle et aux usagers du réseau ferroviaire sont pour le CESE un préalable essentiel à la revitalisation des chemins de fer en Europe. La réussite en la matière passe par l'établissement de conditions de concurrence équitables et un fort développement des transports intermodaux dans le cadre d'une stratégie globale de modernisation et d'innovation dans le domaine technologique et organisationnel. Le programme *Galileo* [1] pourrait constituer à cet égard un élément-clé prometteur. Cela suppose il est vrai au préalable l'existence d'une réelle volonté politique, la mise à disposition des moyens d'investissement nécessaires et l'instauration d'une coopération active entre les cheminots, les usagers et les clients.

---

[1] Cf. également l'avis du CESE, JO C 311 du 7.11.2001, p. 19.

4.13. Le CESE considère que la revitalisation des chemins de fer européens associée à un haut degré de sécurité et de fiabilité est une condition première du rétablissement prioritaire de l'équilibre entre les différents modes de transport. Il s'agit là d'une condition sine qua non de la mise en œuvre d'une politique durable en matière de transports et de l'achèvement du marché unique.

Bruxelles, le 19 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

(conformément à l'article 54 du RI)

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été rejeté au cours de l'examen du texte de l'avis:

Modifier le paragraphe 3.1.10

comme suit:

«Le CESE approuve la proposition de la Commission visant à accélérer l'ouverture des marchés de transport de marchandises par voie ferroviaire. Les échéances paraissent bien équilibrées les unes par rapport aux autres. Il s'agit de trouver l'équilibre entre les actions visant, d'une part, à concrétiser aussi rapidement que possible une libéralisation qui revitalise cette activité avant que des pans trop importants du système ferroviaire ne s'effondrent par défaut de compétitivité et, d'autre part, à mettre en place, comme cela s'impose, les nouveaux systèmes intégrés de sécurité et d'interopérabilité. Le Comité voudrait tout particulièrement souligner l'importance qu'il y a à ce que les États membres s'attellent avec la dernière énergie à la tâche consistant à appliquer les mesures qu'impose l'harmonisation en matière de sécurité.»

Exposé des motifs

Les motifs de cet amendements sont évidents.

Résultat du vote

Voix pour: 42; voix contre: 73; abstentions: 18.

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions — Les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"»

(COM(2002) 412 final)

(2003/C 61/23)

Le 18 juillet 2002, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 29 août 2002 (rapporteur: M. Gafo Fernández).

Lors de sa 393ème session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 83 voix pour et 2 abstentions.

1. Proposition de la Commission

1.1. La communication à l'examen porte sur la systématisation des accords volontaires conclus au niveau communautaire dans le domaine de l'environnement. Elle analyse les caractéristiques de ces accords et met en évidence les différentes façons dont ils peuvent être reconnus par les institutions communautaires parallèlement à la réglementation traditionnelle. Cette communication doit être considérée comme complémentaire d'une communication similaire approuvée en 1996 [1] et concernant les accords volontaires dans le domaine de l'environnement conclus au niveau national qui ont donné lieu, en particulier dans des pays tels que les Pays-Bas et l'Allemagne, à des centaines d'accords volontaires nationaux.

1.2. La communication à l'examen ne peut être isolée de la communication sur le plan d'action «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» [2] et de celle sur l'«évaluation de l'impact» [3] adoptées le 5 juin 2002. Elle s'inscrit également dans le cadre des actions prévues au titre du sixième programme d'action pour l'environnement.

La communication définit les exigences minimales (notamment en ce qui concerne leur compatibilité avec les priorités d'action de la Commission) que doivent remplir ces accords volontaires pour qu'ils puissent être considérés d'intérêt communautaire et être reconnus d'une façon ou d'une autre au niveau communautaire. Les aspects traités sont les suivants:

— rapport coût-efficacité de l'administration,

— représentativité,

— objectifs bien définis et quantifiés,

— participation de la société civile à l'élaboration des accords,

— système de contrôle et compte rendu,

— développement durable,

— compatibilité avec d'autres mesures d'incitation et d'activités.

1.3. Les institutions communautaires reconnaissent deux types d'accords environnementaux.

1.3.1. L'autorégulation est un mécanisme par lequel la Commission peut, par le biais d'une recommandation formelle ou d'un simple échange de lettres, prendre acte de l'existence d'un accord volontaire. Toutefois, cette reconnaissance n'empêche en aucun cas la Commission d'engager ultérieurement une procédure législative dans le domaine concerné, en particulier si l'accord en question ne remplit pas les objectifs fixés.

1.3.2. La corégulation suppose l'existence d'une directive dont la principale caractéristique est qu'elle se limite à définir les objectifs généraux à atteindre ainsi que les mécanismes de contrôle et de publication, les modalités de mise en œuvre faisant l'objet d'un accord volontaire préalable. Le recours à la corégulation n'est envisageable que lorsque «des mesures flexibles et/ou urgentes sont nécessaires pour autant que ces mesures ne requièrent pas une application uniforme dans la Communauté et qu'elles n'affectent pas les conditions de la concurrence» (comme le précise la Commission dans sa communication sur le plan d'action «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire»).

Comme le signale la communication, «les accords environnementaux ne sont pas négociés avec la Commission» pour ce qui concerne leur contenu et leur portée ainsi que les mécanismes de contrôle et de diffusion des résultats.

---

[1] COM(1996) 561 final.
[2] COM(2002) 278 final.
[3] COM(2002) 276 final.

2. **Observations et propositions**

2.1. Le Comité économique et social, qui s'est toujours prononcé en faveur de l'amélioration des méthodes législatives afin de les rendre moins complexes, plus flexibles, plus proches des citoyens de l'Union et plus accessibles, approuve la communication à l'examen dans la mesure où elle entend favoriser l'adoption au niveau communautaire d'accords volontaires dans le domaine de l'environnement. Il espère que ce document pourra, après vérification et dans un bref délai, être étendu à d'autres domaines de la sphère économique et sociale en tant que solution alternative — dans certains cas plus rapide et flexible — à la réglementation traditionnelle.

2.2. Ces accords volontaires doivent par nature toujours aller plus loin que les normes minimales imposées par la loi et en aucun cas ils ne peuvent aller à l'encontre des normes minimales adoptées au niveau national ou communautaire.

2.3. Toutefois, le CESE estime que cette initiative est perfectible à plusieurs égards, notamment en termes d'accessibilité et de transparence. En particulier, elle pourrait être davantage prévisible en ce qui concerne le résultat final pour les auteurs des accords volontaires concernés. À cet égard, le Comité souhaite faire part d'une série d'observations visant à réorienter l'approche adoptée dans le document de la Commission.

2.4. Il est nécessaire de définir plus clairement le concept de «parties intéressées». Bien que le CESE soit conscient que ce concept ne doit pas se limiter à l'industrie, il lui semble par ailleurs évident qu'une part considérable des accords volontaires prendront naissance dans ce secteur. En effet, ce dernier est par nature le mieux placé pour réaliser à court terme des actions d'envergure communautaire dans la mesure où il peut garantir une couverture et, partant, une représentativité suffisantes et apporter tout naturellement une «valeur ajoutée» conformément aux priorités de la Commission.

2.5. Proposition nº 1: en ce qui concerne le concept de «parties intéressées», procéder à une distinction claire entre les initiateurs d'un accord volontaire tels que l'industrie et, le cas échéant, d'autres organisations de la société civile dont le rôle se limite au contraire à la phase d'information du public sur les accords volontaires conclus.

2.6. À aucun moment la communication ne mentionne les avantages offerts par les accords volontaires aux «parties intéressées». Tout au plus fait-elle référence à la recherche de solutions alternatives à la réglementation traditionnelle. Il existe cependant d'autres avantages flagrants tels que la défense d'une position ouverte et compatible avec la protection de l'environnement face aux utilisateurs et aux citoyens en général, la création d'un lien éventuel entre la participation à ces accords volontaires et l'attribution d'un écolabel ou de la certification EMAS ou encore l'inscription des accords concernés dans les rapports d'audit annuels de l'entreprise impliquée. Par ailleurs, la participation d'une entreprise à un accord volontaire pourrait jouer en sa faveur dans le cadre de marchés publics, à condition que la dimension environnementale de l'accord en question constitue un critère complémentaire d'adjudication et sous réserve des dispositions finales des directives actuellement proposées en la matière, dont le processus d'adoption par le Conseil et le Parlement européen est en cours.

2.7. Proposition nº 2, certificat de qualité environnementale: faire figurer la participation d'une entreprise à un accord volontaire conclu au niveau communautaire parmi les critères d'attribution d'un écolabel ou de la certification EMAS.

2.8. Proposition nº 3, relation avec les marchés publics: veiller à ce que les actuelles directives sur les marchés publics de travaux et de services, en cours d'adoption par le Parlement et le Conseil, définissent les critères de prise en compte de ces accords volontaires dans l'adjudication des marchés.

2.9. Il convient d'établir une distinction plus nette entre les différents types d'accords volontaires en liaison avec l'existence préalable d'une réglementation dans le domaine concerné. En effet, certains accords volontaires ont pour objectif la réalisation d'avancées d'ordre général. D'autres accords volontaires portent sur des problèmes sectoriels spécifiques pour lesquels il n'existe aucune réglementation ou pour lesquels la Commission n'a pas l'intention de légiférer à court terme (que la Commission présente dans sa communication comme une raison «a priori» suffisante pour justifier la «non-évaluation» de l'accord). Enfin, certains accords sont conclus dans des domaines déjà soumis à une réglementation et auxquels ils apportent une valeur ajoutée au niveau de la mise en œuvre pratique.

2.10. Proposition nº 4, modalités de reconnaissance: prévoir les instruments de reconnaissance des accords volontaires suivants:

— échange de lettres entre la Commission européenne et les auteurs de l'accord volontaire lorsqu'il n'existe pas de réglementation dans ce domaine et que la Commission n'a pas l'intention de légiférer à court terme; cette reconnaissance n'aura aucun effet sur l'attribution d'un écolabel ou de la certification EMAS ni sur d'éventuels avantages lors de l'adjudication de marchés publics;

— reconnaissance formelle d'un accord volontaire de la part de la Commission européenne lorsque celle-ci estime que toutes les exigences sont satisfaites, y compris la possibilité de remplacer, du moins temporairement, un acte législatif prévu; cette reconnaissance pourrait avoir, conformément aux modalités à déterminer, un effet sur l'attribution d'un écolabel ou de la certification EMAS et éventuellement sur d'éventuels avantages lors de l'adjudication de marchés publics;

— procédure de corégulation applicable lorsqu'il existe déjà une réglementation en la matière afin d'en assouplir et d'en améliorer l'application au niveau national; cette procédure peut éventuellement être appliquée aux accords volontaires ayant fait l'objet d'une recommandation formelle de la Commission et s'étant avérés inaptes à remplir de façon satisfaisante les objectifs fixés.

2.11. Selon le Comité, la valeur ajoutée en terme d'environnement de tout accord volontaire potentiel ne saurait être ignorée, à condition que soient garantis les critères de représentativité et d'efficacité des mécanismes de contrôle et de publicité. Par ailleurs, il faudrait adapter les trois instruments disponibles aux situations ainsi créées afin que tout accord volontaire conclu au niveau communautaire présente un intérêt tant pour les parties intéressées que pour les citoyens.

2.12. Proposition nº 5, critères de fonctionnement interne des accords volontaires: ajouter aux critères de reconnaissance des accords volontaires la répartition équitable de l'effort et la création d'un système propre de sanction pour les participants qui l'enfreignent gravement et de façon répétée.

2.13. Supprimer des propositions d'accords volontaires, en raison de son caractère restrictif, l'exigence relative au «rapport coût-efficacité de l'administration» et renforcer les critères relatifs au contrôle et à la notification des résultats afin d'automatiser la gestion interne des accords volontaires tout en offrant des garanties maximales en ce qui concerne l'évaluation externe de leur réalisation et en réduisant la charge administrative des institutions communautaires (c'est-à-dire de la Commission et éventuellement de l'Agence européenne pour l'environnement).

2.14. Proposition nº 6, critères d'approbation: encourager la présentation, dans les plus brefs délais, d'une recommandation du Parlement européen et du Conseil établissant de façon précise et détaillée les critères d'approbation des accords volontaires dans des domaines tels que le contrôle de la réalisation des objectifs fixés, sa vérification par un organe indépendant et reconnu, la publication des résultats. Cette proposition concerne en particulier les accords volontaires faisant l'objet d'une recommandation formelle ou considérés comme instruments de corégulation, et mettant l'accent sur leur autonomie administrative de façon à libérer les institutions communautaires des tâches de contrôle.

2.15. Il est nécessaire de renforcer la transparence de la compatibilité des accords volontaires avec le droit européen de la concurrence. En effet, certains accords volontaires peuvent comporter des actions communes d'ordre technologique, un échange d'informations confidentielles voire une publicité conjointe et entraîner, comme l'explique la Commission dans sa communication, certains avantages fiscaux. Aussi paraît-il important d'insister sur le respect par ces accords volontaires des «lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale» [1].

2.16. Proposition nº 7, relations avec le droit européen de la concurrence: la Commission européenne devra veiller à ce que les accords volontaires soient conformes à ces lignes directrices, afin de respecter le droit européen de la concurrence durant les négociations sectorielles ou propres aux accords en question, sans que ces critères n'excluent une éventuelle intervention de la Commission en cas d'infraction manifeste au droit de la concurrence.

2.17. Telles qu'elles sont définies dans la communication, les procédures à suivre, qui prévoient l'éventuelle participation du Parlement européen et du Conseil dans la phase non législative d'une recommandation formelle, rendent le processus extrêmement complexe et onéreux et risquent d'induire un rapport coût-efficacité très défavorable pour les auteurs de l'accord volontaire, ce qui peut réduire à néant les bonnes intentions exprimées par la Commission dans sa communication.

2.18. Proposition nº 8, procédure de reconnaissance écrite: les accords volontaires dont l'objectif final consiste en une simple reconnaissance écrite de leur existence de la part de la Commission (par le biais d'un échange de lettres) peuvent limiter leurs critères de publicité à la publication du projet dans le JOCE et à l'ouverture d'une page WEB afin de recueillir les suggestions le concernant. Les auteurs de l'accord en question pourront, sur une base volontaire, intégrer ces suggestions dans leur projet. Ils devront cependant respecter les autres exigences au même titre que n'importe quel accord volontaire appelé à faire l'objet d'une recommandation formelle.

2.19. Proposition nº 9, procédure de recommandation formelle: les accords volontaires appelés à faire l'objet d'une recommandation de la Commission devront répondre aux mêmes exigences en matière de publicité que dans le cas précédent, mais devront informer la Commission des suggestions recueillies et justifier leur décision de les intégrer ou non dans le projet final d'accord. La Commission évaluera au cas par cas les commentaires recueillis et les arguments pour ou contre leur intégration dans la proposition finale avant de publier sa recommandation. Cela permettra d'éviter, du moins en partie, que ces accords soient approuvés sans passer par un processus de négociations avec la Commission. En raison de l'absence de conséquences légales directes de la reconnaissance des accords volontaires concernés, le Comité ne juge pas nécessaire que le Parlement européen et le Conseil participent à l'approbation de cette recommandation, la Commission restant seule compétente en la matière.

---

[1] JO C 3 du 6.1.2001, p. 2.

2.20. Proposition nº 10, procédure de corégulation: les accords volontaires présentés dans le cadre de la corégulation — qui prévoit la participation du Parlement européen et du Conseil — devront définir, dès que l'acte législatif (par définition une directive) est proposé, les aspects qui seront réglementés directement par cet acte et ceux qui nécessitent un accord volontaire entre les parties intéressées pour la mise en œuvre de certaines mesures visant la réalisation des objectifs fixés dans la directive. Étant donné le caractère volontaire des accords, il faudrait élaborer des mesures complémentaires pour les destinataires de la directive qui renoncent à participer à l'accord volontaire conclu au niveau communautaire.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le thème «Lisbonne — Une vision renouvelée?»

(2003/C 61/24)

Lors de sa session plénière du 16 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, en vertu de l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème susmentionné.

Conformément aux articles 11, paragraphe 4, et 19, paragraphe 1, de son règlement intérieur, le Comité a créé un sous-comité chargé de la préparation de ses travaux en la matière.

Le sous-comité a adopté son projet d'avis le 29 juillet 2002 (rapporteur: M. Morgan).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 18 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 86 voix pour et 1 abstention.

1. **Introduction**

1.1. La Présidence portugaise avait suscité de grands espoirs au moment de la préparation du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000. Dans son avis préparé pour ce sommet ([1]), le CESE partageait cet optimisme et proposait son propre agenda.

1.2. Durant le processus de préparation du Conseil européen de Barcelone de mars 2002, il est apparu clairement que même si tout le monde reconnaissait que les objectifs de Lisbonne étaient très ambitieux, de nombreux observateurs et participants estimaient que les progrès réalisés étaient insuffisants par rapport à l'agenda de Lisbonne.

1.3. Le CESE décidait quant à lui d'attendre le rapport du Conseil de Barcelone avant de donner son avis sur les progrès accomplis et sur le respect des priorités.

2. **La vision de Lisbonne**

2.1. La vision qui a orienté les travaux du Conseil de Lisbonne a été exprimée avec éloquence par la Présidence portugaise dans une lettre datée du 17 janvier 2000 et adressée aux membres du Conseil européen. On trouvera ci-après un extrait de la lettre du Premier ministre Guterres:

«Une nouvelle période commence dans la construction européenne.

([1]) JO C 117 du 26.4.2000, p. 62.

En dépit de la reprise économique, de graves problèmes sociaux subsistent tels le chômage, l'exclusion sociale et les risques de déséquilibre futur des systèmes de sécurité sociale qui sont également le reflet de difficultés structurelles plus profondes et qui exigent des réformes courageuses. Ces difficultés sont accentuées par les défis incontournables que posent la mondialisation, le changement technologique et le vieillissement de la population. Il est indispensable de mettre en place de nouveaux facteurs concurrentiels et de repenser le modèle social européen si l'on veut qu'il reste viable.

J'aimerais souligner et prendre comme point de départ un élément fondamental: un nouveau paradigme est en train d'émerger, celui d'une économie de l'innovation et de la connaissance qui devient la source première de la richesse des nations, des entreprises et des individus. L'Europe a accumulé un retard significatif dans ce domaine et se doit donc de tracer sa propre voie pour arriver à créer une nouvelle plate-forme tout en combattant les nouveaux dangers d'exclusion sociale. Il s'impose de concilier innovation et inclusion sociale.

Je pense que nous sommes dans les conditions voulues pour nous fixer un nouvel objectif stratégique à dix ans: faire que l'Union européenne, s'appuyant sur l'innovation et le savoir, devienne la zone économique la plus dynamique et la plus compétitive de la planète, capable de doper ses taux de croissance économique, avec des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et une cohésion sociale accrue.

Une stratégie économique et sociale permettant de renouveler les bases de la croissance en Europe doit combiner les politiques macroéconomiques et la modernisation de la protection sociale.»

2.2. Avant le Conseil de Lisbonne, chacun savait qu'il s'agissait là d'une entreprise extrêmement ambitieuse. En effet, le Conseil a défini un programme décennal de renouveau économique et social, auquel il a ensuite ajouté une dimension environnementale. Il est essentiel qu'il y ait une interaction et une synergie entre ces trois dimensions, car elles sont clairement interdépendantes. Afin d'exploiter son potentiel d'amélioration de l'emploi et de la croissance économique et d'occuper la première place sur la scène internationale, l'Europe devra obtenir des résultats économiques équivalents voire supérieurs aux objectifs fixés dans chacune des trois dimensions de la stratégie de Lisbonne. Au chapitre 2 de la communication de la Commission intitulée «La stratégie de Lisbonne — réussir le changement» ([1]), le tableau 2 présente en détail les progrès enregistrés au cours des deux dernières années dans la réalisation des objectifs de Lisbonne. Les États membres les plus performants ont déjà atteint ces objectifs. Le défi consiste à amener la moyenne communautaire au même niveau.

2.3. Afin de mettre ces objectifs économiques en perspective, l'on trouvera ci-après quelques données comparatives UE/États-Unis. Cependant, deux mises en garde s'imposent: premièrement, les données économiques peuvent ne pas refléter la qualité de vie réelle, et deuxièmement, la qualité de l'activité économique peut aussi varier en fonction des pays, en particulier si l'on tient compte des normes en matière de bonne gouvernance d'entreprise et de responsabilité sociale des entreprises.

2.3.1. L'ambition énoncée à Lisbonne est d'atteindre un taux de croissance de 3 % par an au cours de cette décennie. En comparaison de cet objectif de 3 % de croissance globale du PIB, voici les taux de croissance annuels moyens du PIB en termes réels lors de périodes récentes ([2]):

	UE	USA
1975-1985	2,3	3,4
1985-1990	3,2	3,2
1990-1995	1,5	2,4
1995-2001	2,6	3,9

2.3.2. Ces différences par rapport aux États-Unis ont entraîné un énorme écart entre les chiffres globaux pour la période de 1992-2000 ([3]).

UE des 15: 20,7 %

USA: 38,7 %

Ici aussi, les performances des États membres sont hétérogènes, et ce sont souvent les plus petits d'entre eux qui enregistrent les meilleurs résultats. Afin de combler cet écart, une action radicale s'impose, ou encore une réforme courageuse, pour reprendre les termes de la Présidence portugaise.

2.3.3. Une composante importante du PIB est le taux d'emploi dans la population. En 2001, celui de l'UE était de 66 %, tandis que celui des États-Unis s'élevait à 75 %. Le taux d'emploi à un moment donné est le résultat de la croissance de l'emploi lors des périodes précédentes. Le taux annuel moyen de la croissance de l'emploi lors de périodes récentes se présente comme suit:

	UE	USA
1975-1985	0,1	2,2
1985-1990	1,4	2,0
1990-1995	− 0,5	0,9
1995-2001	1,2	1,4

([1]) COM(2002) 14 final.

([2]) *Source:* European Competitiveness Report (Rapport sur la compétitivité de l'UE, disponible en anglais uniquement), p. 19.

([3]) *Source:* EUROSTAT, 2002.

2.3.4. Cette incapacité de créer suffisamment d'emplois est au cœur du dilemme auquel l'UE est confrontée. La demande de main-d'œuvre doit augmenter et le marché de l'emploi doit fonctionner de manière efficace. L'UE déploie de gros efforts dans le domaine des qualifications de la main-d'œuvre, de la qualité du travail et de l'égalité des chances. Il reste encore beaucoup à faire pour que les travailleurs accèdent à l'emploi.

2.3.5. Ces faits sont bien compris, mais on ne s'attaque pas efficacement au problème, qui reste par conséquent sans solution: la croissance de l'emploi dans les entreprises entre 1980 et 2000 a été de 5 % dans l'UE et de 43 % aux États-Unis ([1]). L'UE ne bénéficie pas de la dynamique nécessaire en termes de création d'emplois, et c'est là que réside le cœur du défi exprimé dans la vision de Lisbonne.

2.3.6. Il est instructif d'examiner les industries qui sont concernées par la création d'emplois. Les industries de haute technologie ont occupé une part supérieure du total de l'industrie aux États-Unis par rapport à l'UE pendant toute la période depuis 1985, et cette divergence s'est accrue considérablement depuis lors. En 1998 par exemple, les industries de technologie représentaient quelque 35 % de la valeur ajoutée manufacturière aux États-Unis contre environ 24 % dans l'UE ([2]). La part des États-Unis progressait de près de 9 % au cours de la période 1985-1998, tandis que la part de l'UE ne gagnait que 1,5 %.

2.3.7. Dans l'UE, les services représentent 69 % de tous les emplois et 70 % du produit. Cela représente une augmentation annuelle d'environ 6 % depuis 1990 ([3]). Aux États-Unis, la part que représentent les services dans l'emploi est d'environ 74 % et la part qu'ils représentent dans le produit est d'environ 78 %. Dans le secteur des services aux entreprises, les pourcentages sont les suivants:

	UE	États-Unis
Valeur ajoutée	52,3 %	54,8 %
Emploi	46,1 %	53,7 %

2.3.8. L'augmentation de la demande de services allant de pair avec celle des revenus, l'UE doit veiller à ce que les objectifs en matière d'emplois potentiels soient réalisés par la croissance du secteur des services, ce qui exige la suppression des obstacles à la croissance de ce secteur ([4]).

2.4. C'est en raison de la nécessité de créer davantage de nouveaux emplois que le CESE estimait dans son avis pour le Conseil de Lisbonne que l'impératif majeur était d'avoir une vue stratégique de l'état de l'industrie européenne sur l'arrière-plan du nouveau paradigme: «La reprise conjoncturelle que l'Europe connaît actuellement ne peut être invoquée pour faire l'économie de l'action radicale indispensable pour que ce rebond cyclique débouche sur une régénération structurelle et, par là, sur une croissance soutenue de l'emploi» ([5]).

2.5. Il a également déclaré: «Le Comité est persuadé que l'Europe possède bel et bien l'esprit d'innovation, la créativité, le savoir et le goût d'entreprendre nécessaires pour figurer en bonne place dans le nouveau modèle. Encore faut-il qu'elle laisse s'exprimer tout ce potentiel. Au lieu de le brider, elle doit désormais le stimuler. Les mesures pénalisantes doivent céder le pas à des initiatives d'encouragement. La dernière décennie du vingtième siècle a été celle de la libéralisation des industries européennes. L'enjeu est à présent de libérer les énergies des Européens et des Européennes».

2.6. La question à laquelle sont actuellement confrontés la plupart des États membres est de savoir comment atteindre cet objectif. Ils doivent trouver le bon équilibre entre la sécurité sociale et la flexibilité économique, ainsi qu'entre le court et le long terme. Les résultats enregistrés par les États-Unis prouvent que l'UE peut et doit améliorer sensiblement ses performances globales en matière d'économie et d'emploi. Pour ce faire, elle pourra s'inspirer de modèles européens, notamment des exemples des quelques États membres dont les performances égalent, voire surpassent celles des États-Unis en matière d'emploi et dans d'autres domaines. En outre, comme le démontre l'expérience de certains de ces pays (par exemple le Danemark, les Pays-Bas et la Suède), un niveau élevé de protection sociale et un niveau élevé d'emploi ne sont pas nécessairement deux éléments contradictoires. En fait, si — conformément à l'objectif de la vision de Lisbonne — les politiques économique, sociale et de l'emploi sont conçues de manière à se soutenir mutuellement, les compromis traditionnels entre la croissance et la sécurité peuvent apporter une contribution positive au renforcement des synergies existantes.

3. **Conclusions de la Présidence — Conseil européen de Lisbonne — mars 2000**

3.1. La vision de Lisbonne a été transposée dans les conclusions de la Présidence:

«L'Union s'est aujourd'hui fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir: devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.»

3.2. Afin de réaliser ces objectifs, deux lignes principales d'action ont été esquissées:

a) préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance;

b) moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en créant un état social actif.

([1]) *Source:* OCDE 2000.
([2]) COM(2002) 206 final, section 4, paragraphe 4.
([3]) «European Competitiveness Report 2002», chapitre III.
([4]) COM(2002) 206 final, section 5, 6ème paragraphe.
([5]) JO C 117, 26.4.2000.

3.3. Les éléments détaillés proposés pour préparer la transition de l'économie étaient les suivants:

— une société de l'information pour tous;

— créer un espace européen de la recherche et de l'innovation;

— instaurer un climat favorable à la création et au développement d'entreprises novatrices, notamment de PME;

— des réformes économiques pour achever et rendre pleinement opérationnel le marché intérieur;

— des marchés financiers efficaces et intégrés;

— coordonner les politiques macroéconomiques: assainissement, qualité et viabilité des finances publiques.

3.3.1. Ces décisions étaient importantes pour deux raisons: premièrement, elles traduisaient l'intention d'achever le marché intérieur dans les secteurs devant encore être libéralisés; deuxièmement, dans le contexte de l'innovation et de la connaissance, elles constituent un cadre pour la transformation de l'économie.

3.4. Les éléments détaillés proposés pour la modernisation du modèle social européen étaient les suivants:

— l'éducation et la formation à la vie et à l'emploi dans la société de la connaissance;

— des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour l'Europe: vers une politique active de l'emploi;

— moderniser la protection sociale;

— favoriser l'intégration sociale.

3.4.1. Le développement de l'agenda social s'est poursuivi au Conseil européen de Nice (voir point 4 ci-dessous).

3.5. Outre les deux programmes précités, l'accent était placé sur la mise en oeuvre des décisions:

— améliorer les processus existants;

— mettre en œuvre une nouvelle méthode ouverte de coordination;

— mobiliser les moyens nécessaires.

3.5.1. Un aspect frappant du processus de Lisbonne est l'interaction entre l'intervention des États membres au niveau national et la coordination de ces activités, s'achevant en point d'orgue lors des sommets de printemps. Les objectifs sont censés être réalisés grâce à la pression exercée par les pairs, combinée à une coordination ouverte, le Sommet de printemps permettant de vérifier les progrès réalisés. Pour que la vision de Lisbonne devienne une réalité, il est essentiel que les États membres reconnaissent cette coresponsabilité ainsi que la nécessité de procéder à des réformes au niveau national.

3.5.2. À la coordination «verticale» entre l'UE et les États membres s'ajoute une dimension «horizontale», grâce à la participation des partenaires sociaux, qui atteint son apogée lors du Sommet social se tenant avant le Sommet de printemps. La participation des partenaires sociaux implique également la participation des entreprises, afin que celles-ci puissent également jouer un rôle dans la promotion du changement.

3.6. Le CESE estime que la vision définie à Lisbonne est correcte. Le défi pour l'Union consiste à concrétiser tous les changements prévus, tant au niveau des États membres que de l'UE.

4. Conclusions de la Présidence — Conseil européen de Nice — décembre 2000

4.1. À Nice, le Conseil a approuvé l'Agenda social européen, qui définit, conformément aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne, des priorités d'actions concrètes pour les cinq prochaines années. «Cet agenda constitue une étape majeure pour le renforcement et la modernisation du modèle social européen». À Nice, le Conseil européen s'était également engagé à faire le point sur la réalisation de la stratégie de Lisbonne chaque année lors de sa session de printemps et à examiner dans ce cadre la mise en œuvre de cet agenda. Il avait invité les partenaires sociaux à prendre pleinement leur part dans sa mise en œuvre et son suivi, en particulier à l'occasion d'une rencontre annuelle avant le Conseil européen de printemps.

4.2. Les principaux chapitres de l'agenda social sont les suivants:

— pour des emplois plus nombreux et meilleurs;

— anticiper et tirer parti du changement de l'environnement de travail en développant un nouvel équilibre entre souplesse et sécurité;

— lutter contre la pauvreté ainsi que toutes les formes d'exclusion et de discrimination pour favoriser l'intégration sociale;

— moderniser la protection sociale;

— promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes;

— renforcer le volet social de l'élargissement et des relations extérieures de l'Union européenne.

4.3. Le CESE souligne la nécessité de moderniser la protection sociale et de trouver un meilleur équilibre entre la flexibilité et la sécurité dans l'environnement de travail, tout en insistant sur les responsabilités individuelles des travailleurs et des employeurs.

5. **Conclusions de la Présidence — Conseil européen de Göteborg — juin 2001**

5.1. À Göteborg, la stratégie de Lisbonne a été étendue:

«Le Conseil européen approuve une stratégie de développement durable qui complète l'engagement politique de l'Union en faveur d'un renouveau économique et social et ajoute une troisième dimension, celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne, définissant ainsi une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques.»

5.2. Les principaux thèmes étayant cette dimension environnementale sont:

— une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques;

— la dimension planétaire;

— fixer des priorités en matière d'environnement;

— intégrer l'environnement dans les politiques communautaires.

Le CESE a rendu un avis sur la stratégie de développement durable à titre de contribution au Conseil européen de Barcelone [1] et sur cette base, a élaboré un avis sur la dimension planétaire en vue du sommet mondial sur le développement durable qui se tiendra à Johannesburg en août/septembre 2002 [2].

5.3. Les quatre priorités environnementales choisies sont les suivantes:

— lutter contre le changement climatique;

— assurer des transports écologiquement viables;

— limiter les risques pour la santé publique;

— gérer les ressources naturelles de façon plus responsable.

5.4. Les priorités sont plutôt conceptuelles et multidisciplinaires; il reste maintenant à voir comment les convertir en actions. Cependant, la vraie question, plus importante, sera la «durabilité» des politiques de l'UE dans les domaines social, économique et environnemental, ainsi que l'étendue de la cohérence des politiques.

6. **Communication de la Commission: La stratégie de Lisbonne — Réussir le changement — janvier 2002**

6.1. Dans cette communication, la Commission a présenté son appréciation des progrès accomplis pendant les deux années qui ses sont écoulées depuis Lisbonne:

«La réalisation des objectifs de Lisbonne requiert un taux de croissance de l'Union constant de 3 %. [Les chiffres fournis dans le rapport de la Commission indiquent un taux de croissance de 1,6 %]. Étant donné le ralentissement que connaît l'Union actuellement, il est plus important que jamais de réussir la mise en œuvre des réformes en vue d'une augmentation constante du taux d'emploi et d'un taux plus élevé de productivité de la main-d'œuvre.

Depuis Lisbonne, l'écart de PNB par habitant entre l'Union européenne et les États-Unis n'a pas changé. Selon les dernières données disponibles, le PNB par habitant de l'Union équivalait à 64 % de celui des États-Unis La différence entre le taux de productivité de la main-d'œuvre explique approximativement un tiers de cet écart. Les deux tiers restant sont dus au moindre nombre d'heures de travail annuelles par travailleur et au taux d'emploi inférieur de l'Union. Des progrès doivent être accomplis sur l'ensemble de la stratégie de Lisbonne si l'on veut que cet écart soit réduit de façon substantielle.»

6.2. Il était également précisé que: «Le Conseil européen de Barcelone constituera un moment critique pour la stratégie de Lisbonne ...».

— La Commission a déposé les principales propositions d'action.

— La deuxième phase d'acceptation et d'adoption de ces politiques est bien entamée. Sa réussite ou son échec dépend dans une large mesure du Parlement européen ou du Conseil qui doivent prendre des décisions dans des domaines clés de la stratégie.

— La phase finale où les politiques convenues sont mises en œuvre et commencent à produire un effet sur le terrain a à peine commencé.

6.3. «[...] comme le montre le présent rapport, convertir des politiques nouvelles en résultats visibles requiert une action de toutes les parties concernées. [Il y a déjà eu] des succès importants. Toutefois, les progrès ont été lents ou décevants pour certains autres volets essentiels des réformes économiques et structurelles.

Le Conseil européen doit surmonter ce "déficit de mise en œuvre" avant qu'il ne se creuse. Il doit envoyer un signal de confiance et donner une impulsion politique claire dans les domaines où le besoin de résultats est le plus urgent.»

6.4. Le CESE constate qu'après avoir mis l'accent à Lisbonne et Göteborg sur la mise en œuvre des décisions, la Commission ressentait toujours le besoin de prendre les responsables politiques à partie. Le Comité reconnaît néanmoins les progrès réalisés pour remédier au déficit de mise en œuvre dans les mois qui ont suivi le sommet de Barcelone.

---

[1] JO C 94, 18.4.2002.
[2] JO C 221, 17.9.2002.

6.5. Les préparatifs du Conseil de Barcelone et les attentes qu'il a générées ont été marqués par le fait que des campagnes électorales étaient en cours dans une série de pays. Les hommes politiques ne souhaitaient pas, à Barcelone, préjuger des questions faisant l'objet de débats préélectoraux.

6.6. Le CESE approuve le recours accru à la méthode ouverte de coordination et prend acte des efforts fournis par les partenaires sociaux en ce qui concerne leurs responsabilités au niveau européen. Toutefois, le Comité estime que le succès de cette approche dépend essentiellement d'une évaluation publique et systématique des progrès réalisés dans les États membres. Le CESE recommande à la Commission d'évaluer l'utilité et l'efficacité de cette approche lorsqu'elle préparera le prochain sommet de printemps.

7. **Conclusions de la Présidence — Conseil européen de Barcelone — mars 2002**

7.1. Les conclusions ont mis l'accent sur deux programmes principaux:

— maintenir l'élan de notre stratégie à long terme (c'est-à-dire la stratégie de Lisbonne);

— domaines d'action prioritaires.

7.2. Le maintien de l'élan s'articulait en quatre thèmes:

— coordination des politiques économiques;

— développement durable;

— un climat plus favorable à l'esprit d'entreprise et à la compétitivité;

— renforcer la cohésion sociale: l'Agenda social.

7.3. Une déclaration figurant dans le chapitre sur la coordination des politiques économiques était digne d'attention:

«Les points prioritaires porteront sur la qualité et la viabilité des finances publiques, la poursuite des réformes nécessaires pour les marchés des produits, des capitaux et du travail et la nécessité de veiller à la cohérence avec les politiques adoptées dans chaque domaine». La question est de savoir comment les réformes mises ici en évidence en italique seront traduites en propositions dans les programmes d'action.

7.4. Les trois domaines d'action prioritaires sont les suivants:

— des politiques actives visant au plein emploi: des emplois meilleurs et plus nombreux;

— interconnecter les économies européennes;

— une économie compétitive fondée sur la connaissance.

7.5. Le premier domaine d'action prioritaire est une invitation à mener des politiques actives en faveur du plein emploi. Il n'est pas question de doper l'activité économique, ni la demande d'emploi. Cependant, le paragraphe 28 des conclusions stipule: «Le plein emploi dans l'Union européenne est au cœur de la stratégie de Lisbonne et constitue l'objectif essentiel des politiques économiques et sociales, ce qui exige la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Il faut donc continuer à accorder une attention particulière à la réforme des politiques en matière d'emploi et de marché du travail».

7.6. L'objet général d'une stratégie de renforcement de l'emploi est d'accroître l'employabilité et le taux d'emploi; en d'autres termes, d'améliorer l'élément «offre» de l'équation de l'emploi par le développement des compétences, l'intégration sociale, etc.

7.7. Une des orientations spécifiques concerne le fonctionnement du marché du travail:

«Afin d'établir un équilibre adéquat entre la flexibilité et la sécurité, les États membres, conformément à leurs pratiques nationales, sont invités à revoir la réglementation sur les contrats de travail, et, le cas échéant, les coûts, dans le but de favoriser la création d'emplois.»

Ce thème est actuellement au centre du débat politique dans plusieurs États membres.

7.8. La deuxième action prioritaire concerne l'interconnexion des économies européennes. Ses thèmes sont les suivants:

— marchés financiers (services financiers);

— intégration des réseaux européens de l'énergie, des transports et des communications;

— des services publics de qualité.

7.9. Chacune des actions dans ces domaines est souhaitable en principe, quoique leur mise en œuvre puisse soulever des difficultés importantes. Ces mesures sont censées stimuler le côté «demande» de l'équation de l'emploi, même si elle mettront un certain temps à produire de l'effet.

7.10. La troisième action prioritaire porte sur une économie compétitive fondée sur la connaissance. Elle compte deux volets:

— éducation; et

— recherche et technologies d'avant-garde.

Des actions dans l'un comme dans l'autre de ces domaines sont tout aussi souhaitables. La lenteur de la réalisation du programme de R&D de Lisbonne est l'une des plus grandes déceptions à ce jour. Le CESE plaide en faveur d'une action prioritaire en ce domaine. Il est toutefois préoccupé par l'objectif de consacrer 3 % du PIB à la R&D. Les secteurs public et privé risquent tous deux de ne pas pouvoir remplir cette obligation.

7.11. Le Conseil de l'UE a également pris des décisions visant à améliorer les méthodes de travail de l'Union. Les préliminaires du Sommet de Barcelone ont montré que l'application de la méthode ouverte de coordination devait être améliorée, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre du processus de Lisbonne au niveau national.

7.12. La principale question politique est l'étendue de la réforme du modèle social. Deux aspects doivent être pris en compte. Premièrement, la façon dont les systèmes de sécurité sociale incitent les gens à chercher du travail ou les en découragent. Deuxièmement, la manière dont ils encouragent les employeurs à créer de l'emploi ou les en dissuadent. Dans une économie sociale de marché, ces deux processus devraient fonctionner correctement. Il importe de trouver un équilibre entre la sécurité et la flexibilité, tant pour les travailleurs que pour les employeurs. C'est ce problème qui est maintenant à l'ordre du jour et qui doit être résolu par le processus de Lisbonne.

8. **Une vision renouvelée?**

8.1. Le CESE souhaite rappeler les principaux thèmes qu'il avait soumis à l'attention du Conseil européen de Lisbonne au paragraphe 3.2 de son avis:

8.1.1. Adapter le modèle social (ou les différents modèles sociaux) au nouveau paradigme

«Tout en préservant la protection sociale, il convient d'adapter le modèle social et ses déclinaisons de manière à faire disparaître les obstacles à l'emploi, à prévenir l'exclusion sociale de quelque classe d'âge que ce soit et à renforcer l'égalité des chances, notamment au bénéfice des femmes.»

Dans sa contribution au Sommet de Lisbonne, le CESE avait souligné l'existence de quatre modèles sociaux (rhénan, nordique, méditerranéen et anglo-saxon), et avait fait observer que ceux-ci produisaient des résultats économiques et sociaux différents, par le biais d'un large éventail de mesures. Dans la communication de la Commission en vue du Conseil de Barcelone, le tableau 2 fait état des progrès enregistrés dans la réalisation de certains objectifs de Lisbonne et révèle que la plupart du temps, la moyenne des trois États membres les plus performants se situe déjà au niveau, voire au-dessus de l'objectif pour 2010. Il est instructif de voir quels sont les modèles sociaux ayant obtenu ces résultats supérieurs à la moyenne. C'est le modèle nordique qui semble le plus performant, et qui, sans aucun doute, assure aussi la meilleure qualité de vie. Grâce à la méthode ouverte de coordination, les meilleurs éléments de chaque modèle peuvent contribuer à un niveau de résultat dans l'ensemble plus élevé.

8.1.2. Réussir à former le grand public aux technologies de la société de l'information

«Pour assurer l'aptitude à l'emploi et éviter l'exclusion sociale, il convient d'adopter une démarche spécifique pour chaque tranche d'âge masculine et féminine.»

Bien que des initiatives notables soient en cours, l'inadéquation entre les possibilités d'emploi et les compétences dans chaque tranche d'âge reste un obstacle majeur à la réalisation des objectifs de Lisbonne et notamment du plein emploi.

8.1.3. Populariser la culture entrepreneuriale et favoriser son essor

«L'enjeu est notamment de donner à chacun les compétences et aptitudes requises pour occuper un emploi, d'arrêter des mesures pour encourager les entrepreneurs et leurs salariés et de reconnaître la valeur sociale de l'entreprise. Nous appliquons le terme d'"entrepreneurs" aux fondateurs et dirigeants de PME (y compris celles ressortissant à l'économie sociale) qui exploitent les nouvelles technologies et visent de nouveaux marchés.»

Dans son avis à l'intention du Conseil de Lisbonne, le CESE s'était montré particulièrement soucieux de la création et de la croissance de nouvelles entreprises en tant que génératrices de nouveaux emplois. Il y a évidemment la question générale de l'esprit d'entreprise dans les entreprises de toutes tailles et dans la société au sens large. Au cours des deux années qui ont suivi Lisbonne, la Commission a lancé plusieurs initiatives visant à créer un environnement favorable à la création et au développement d'entreprises innovatrices, en particulier des PME. Cependant, d'une manière générale, il demeure nécessaire de stimuler la culture d'entreprise et d'encourager l'activité entrepreneuriale.

8.1.4. Aider les entreprises existantes à basculer dans le nouveau paradigme

Ce thème peut donner lieu à des changements considérables au niveau des entreprises. Un consensus s'est à présent formé sur le fait que le regain de productivité enregistré au cours de la seconde partie de la décennie 90 aux États-Unis et dans certains États membres de l'Union européenne est étroitement lié à l'utilisation et à la diffusion des TIC dont l'usage se multiplie dans un large ensemble d'activités économiques ([1]). Les TIC jouant à présent un rôle déterminant dans la modernisation de nos économies, il est essentiel de créer les conditions permettant leur diffusion la plus large possible ([2]).

([1]) COM(2002) 262 final, section 3, deuxième paragraphe.
([2]) COM(2002) 262 final, section 3, dernier paragraphe.

Au paragraphe 29 des Conclusions du Conseil européen de Barcelone, les partenaires sociaux ont été invités à mettre leurs stratégies au service de la Stratégie de Lisbonne. «Le programme pluriannuel qu'ils présenteront en décembre 2002 devrait déjà comporter cette contribution, en particulier en ce qui concerne la capacité d'adaptation des entreprises dans des domaines tels que la négociation collective, la modération salariale, l'amélioration de la productivité, la formation permanente, les nouvelles technologies et l'organisation flexible du travail».

Le CESE met l'accent sur la nécessité pour les partenaires sociaux de faciliter un tel changement au niveau des entreprises, car celui-ci permettra aux TIC d'avoir l'impact nécessaire sur la compétitivité et la croissance.

Comme cela a été souligné à Barcelone, le Sommet du printemps prochain constituera une étape importante dans la vérification des progrès réalisés.

8.1.5. Adapter l'éducation et la formation au nouveau paradigme

«Si l'éducation et la formation jouent un rôle primordial dans le nouveau paradigme en général et pour l'aptitude à l'emploi en particulier, il est surprenant qu'aux États-Unis, il ait pu croître sur un terrain éducatif assez pauvre dans l'ensemble. Grâce aux meilleures performances qu'elle affiche dans le domaine de l'enseignement, l'UE a l'occasion de créer en quantité des emplois de qualité, pour autant que les gouvernements et les entreprises jouent le jeu. L'investissement dans le capital humain est le fondement même d'une société de l'innovation et du savoir.»

De nombreuses initiatives ont été déployées par la Commission dans le domaine de l'éducation et de la formation pour pouvoir vivre et travailler dans la société de la connaissance. Eu égard au caractère fondamental de cette question, il serait bon que le prochain Sommet de printemps mette davantage l'accent sur ce thème et que l'on puisse constater à cette occasion davantage de progrès pour les indicateurs concernés.

8.1.6. Tirer profit du développement durable pour promouvoir l'innovation et la croissance

«Le remodelage complet de l'économie et de la culture de l'UE sur les principes et les préceptes du développement durable suppose une mutation radicale, une rupture fondamentale et des innovations sur le plan de la technologie et du comportement. De telles évolutions s'inscrivent dans la logique du nouveau paradigme.»

Adoptant une approche holistique, le CESE avait déjà prévu, au chapitre 9 de son avis à l'intention du Sommet de Lisbonne, l'intégration des dimensions de l'environnement et du développement durable. À la réflexion, il aurait été judicieux d'insister davantage sur la nécessité d'un leadership politique pour mettre en œuvre tous les changements nécessaires.

8.2. On trouvera ci-après l'agenda proposé par le CESE pour le développement durable au chapitre 9 de son avis.

«8.2.1. On ne peut guère concevoir un nouveau paradigme qui n'engloberait pas le concept de développement durable. Tout paradigme se doit d'être "durable" et pour l'être effectivement, il faut qu'il soit fondé sur l'innovation et le savoir. Les grandes visées à poursuivre en cette matière comprennent notamment:

— la maîtrise et la réduction de la production de déchets et de la pollution du sol, de l'eau et de l'air;

— la gestion durable des terres et des ressources hydriques, question qui fait intervenir l'agriculture, la sylviculture, l'horticulture, l'urbanisme, la politique d'implantation industrielle, le transport, le tourisme et le sport;

— le développement de sources d'énergie renouvelables et l'utilisation de carburants organiques et d'autres ressources naturelles disponibles en quantités limitées;

— une meilleure adéquation entre la production vivrière, terrestre ou marine, et les impératifs de la demande et de la durabilité, avec une attention accrue pour la qualité de la chaîne alimentaire;

— une amélioration de l'équilibre entre le transport public et privé, grâce à une approche plus rationnelle de l'aménagement du territoire et de l'affectation des sols.»

8.3. Le CESE est favorable à cet agenda, qui est un moyen de concrétiser les priorités définies par la Commission, plus conceptuelles, plus abstraites et moins ciblées:

— lutter contre le changement climatique;

— assurer des transports écologiquement viables;

— limiter les risques pour la santé publique;

— gérer les ressources naturelles de façon plus responsable.

8.4. Depuis Göteborg, la Commission a présenté plusieurs propositions visant à ajouter une dimension environnementale. Le CESE souhaite insister une nouvelle fois sur le fait qu'il est essentiel de garantir la durabilité dans tous les domaines. À cet égard, il rappelle les paragraphes consacrés à la durabilité dans sa contribution au sommet de Lisbonne:

«8.4.1. En développant le socle de connaissances afférentes, il deviendra possible d'améliorer la gestion de la durabilité. Cette tâche ouvre des perspectives pour la recherche tant publique que privée, encore que les initiatives publiques soient indispensables dans ce domaine.

8.4.2. L'exploitation des technologies de protection de l'environnement de développement durable ouvre un vaste gisement d'emplois.

8.4.3. Pour faire droit aux préoccupations évoquées dans le paragraphe 9.1, il sera nécessaire d'innover tout à la fois dans le domaine de la technique, de l'industrie, du comportement et de la culture. Couronné de succès, ce mouvement d'innovation devrait permettre aux sociétés existantes de rebondir et faire émerger toute une série de petites et moyennes entreprises promises à une belle réussite. Les États membres devront prendre les mesures d'incitation (et de dissuasion) nécessaires pour encourager cet élan novateur.

8.4.4. Les chances de voir s'ouvrir un avenir qui combine la durabilité économique et écologique à la stabilité sociale vont augmenter si nous parvenons à mettre en place et à développer une vaste plate-forme de savoir-faire technologique et organisationnel, laquelle suppose notamment de disposer d'une structure opérante et efficace d'innovation, multipliant les passerelles entre la recherche et l'enseignement, la formation, la production et l'organisation, le transfert de technologies et la politique des pouvoirs publics en matière d'innovation.

8.4.5. Pour ce faire, l'Europe se doit d'encourager la recherche et le développement en les amplifiant et en les approfondissant tout à la fois, car ils forment le terreau des innovations de demain et en fournissent les bases [1]. Dans le même temps, il convient de donner aux professions qui s'y rapportent suffisamment d'attrait pour que les éléments les plus doués puissent être dirigés vers elles et restent en Europe. Dès le stade scolaire, il convient de fournir une offre qualifiée et renforcée de cours dans le domaine des mathématiques et des sciences naturelles (y compris, le cas échéant, des techniques).

8.4.6. Le Sommet de Lisbonne devrait charger la Commission de soumettre les questions soulevées dans le paragraphe 8.1 (paragraphe 9.1 du document initial du CESE) à un examen sous l'angle des programmes et engagements communautaires actuels, de façon que le Conseil puisse envisager de nouvelles actions pour assurer le caractère durable du nouveau paradigme.»

(1) Voir également la communication de la Commission "Vers un espace européen de la recherche" (COM(2000) 6 final).

9. **Conclusion**

9.1. À notre avis, des progrès louables ont été accomplis dans de nombreux domaines, en particulier ceux dans lesquels la Commission a pu prendre l'initiative.

9.2. De notre point de vue, seuls quelques États membres ont fait les progrès nécessaires dans les domaines qui demandent une impulsion politique. Nous demandons notamment aux responsables politiques d'intégrer la protection environnementale et les considérations sur la durabilité dans leurs principales initiatives et dans tous les domaines. La durabilité de modèles sociaux existants doit être examinée dans un certain nombre d'États membres.

9.3. Le CESE a reçu la Communication de la Commission intitulée: «Productivité: la clé de la compétitivité des économies et entreprises européennes [2]». Dans ce document, la Commission souligne le défi et l'importance que représente la réalisation des objectifs de Lisbonne. Le CESE élaborera son avis sur cette Communication ultérieurement.

9.4. Les progrès dans la réalisation des objectifs de Lisbonne dépendent fortement de la méthode ouverte de coordination, des rapports d'étape présentés à chaque Sommet de printemps et de l'engagement des partenaires sociaux lors du sommet social qui le précède. Ce processus doit être soumis à une évaluation objective dans le contexte du sommet de printemps 2003, lorsque 30 % des points du calendrier de Lisbonne auront déjà été examinés. Le CESE soumettra son propre rapport au Conseil et au Parlement avant le Conseil européen du printemps 2003.

9.5. Dans son avis soumis au Conseil de Lisbonne, le CESE s'était demandé si, pour relever les défis du nouveau paradigme, il ne serait pas également nécessaire de disposer d'un nouveau modèle de gouvernement. Il convient de toute évidence de réitérer cette question si l'on souhaite voir mettre en œuvre les mesures nécessaires pour que la vision de Lisbonne devienne réalité. Le nouveau paradigme devrait être défini par la Convention sur l'avenir de l'Europe. Le CESE demande à la Convention de donner cette définition.

(2) COM(2002) 262 final.

Bruxelles, le 18 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la brevetabilité des inventions mises en œuvre par ordinateur»

(COM(2002) 92 final — 2002/0047 (COD))

(2003/C 61/25)

Le 4 mars 2002, conformément à l'article 95 du traité instituant les Communautés européennes, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 septembre 2002 (rapporteur: M. Retureau).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 19 septembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 43 voix pour, 18 voix contre et 9 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction sur les régimes de propriété intellectuelle

1.1. Les brevets industriels sont créateurs, au profit et dans les limites des revendications du déposant, d'un monopole d'exploitation temporaire de son invention, à certaines conditions. Les conditions de brevetabilité généralement admises en Europe s'appliquent à une invention de nature technique, qui ne soit pas évidente pour un «homme de l'art», et ainsi apporte une «contribution nouvelle à l'état de la technique». L'invention doit en outre «être susceptible d'application(s) industrielles». Il peut s'agir d'un objet technique ou d'un procédé (de fabrication) qui relèvent de l'univers matériel, par opposition à l'univers des théories, des idées, de l'immatériel.

1.2. L'obtention d'un brevet implique la preuve d'un progrès par rapport à l'état de la technique; les grands offices de brevets tiennent des bases de données sur les brevets délivrés qui doivent comporter une description et des explications permettant la reproduction de l'invention protégée; une composante essentielle du concept de brevet est en effet que le monopole temporaire accordé au déposant (contraire aux notions de libre concurrence et de libre marché) soit compensé par la mise dans le public des savoirs techniques et connaissances nouvelles apportées par l'invention, qui contribue ainsi directement aux transferts de technologies et à la diffusion des connaissances.

1.2.1. La qualité d'un brevet dépend, outre l'importance de l'innovation, de la qualité des compétences et expertises multiples mises en oeuvre, celle d'abord des inventeurs, et ensuite des experts et conseillers en brevets, des examinateurs des offices de brevets (connaissance approfondie de l'état de la technique, recherche d'antériorité reposant sur des bases de données de qualité constamment tenues à jour). En raison de la territorialité du droit matériel, le dépôt doit être effectué dans les divers pays où la protection est demandée, procédures lourdes et coûteuses, qui ne se trouvent que partiellement simplifiées par la Convention de Munich de 1973 sur le Brevet européen (CBE) pour ses pays membres en Europe, et au plan international par le PCT (Patent Cooperation Treaty) qui permet d'étendre la protection au pays membre des conventions et traités pertinents de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI). L'OEB a qualité pour traiter les dépôts effectués dans le cadre du PCT.

1.2.2. Le Comité saisit l'opportunité de souligner à nouveau l'importance décisive de la protection efficace de la propriété intellectuelle et industrielle pour renforcer l'investissement, la compétitivité, l'innovation et donc la croissance des entreprises et la création d'emplois qualifiés dans la Communauté; il a déjà insisté, et réitère sa demande au Conseil, afin que les coûts de dépôt et les redevances périodiques restent modérés, pour que le brevet soit accessible en particulier aux PME-PMI. Or, ces coûts croissent en fonction du nombre de pays de dépôt et des traductions, d'où l'importance d'un brevet communautaire réellement accessible.

1.3. De manière claire, universellement admise, les créations intellectuelles, les découvertes et théories scientifiques fondamentales sur les propriétés de la matière, les mathématiques (équations, algorithmes, théorie des ensembles, calcul des probabilités, calcul matriciel, logique floue, etc.) qui trouvent à s'appliquer directement en informatique et dans la programmation des logiciels, ne sont pas susceptibles d'être brevetées. Les théories de la relativité ou la mécanique quantique, la découverte, de la radioactivité ou de la fission nucléaire, ne sont pas susceptibles de protection juridique, car il s'agit d'idées abstraites, de découvertes scientifiques fondamentales, bien que la radioactivité et la fission nucléaire par exemple soient susceptibles de servir de fondement théoriques à des applications industrielles à la valeur économique et sociale considérable (énergie, médecine).

1.4. Certaines créations intellectuelles, comme les oeuvres des auteurs littéraires, des peintres, photographes, plasticiens, cinéastes, musiciens, paroliers, etc. qui sont susceptibles d'être commercialisées sous diverses formes matérielles (publications sur divers supports) ou présentées en public, sont protégées par le régime du droit d'auteur. Depuis une bonne trentaine d'années, les logiciels informatiques ont été, au plan international (OMPI, puis OMC) et européen (droits nationaux ou exclusion de la CBE) couverts par le régime du droit d'auteur, mais certains pays (États-Unis, Japon, ...) ont modifié leur droit et admettent depuis peu les brevets sur les logiciels, voire sur des méthodes intellectuelles. La «nouveauté» et «l'utilité» sont dans ces pays des critères suffisants, ce qui fait que beaucoup de brevets sont délivrés pour des inventions qui, en Europe, relèveraient du modèle d'utilité (confirmation d'achat par clic de souris via internet, mais aussi, et par l'OEB, un brevet sur un programme informatisé de choix de musiques à diffuser dans les supermarchés, ...).

1.5. Le droit d'auteur a d'emblée une portée plus directement internationale, puisqu'il ne nécessite pas de droits de dépôt et de redevances, bien que le droit matériel relève, comme le droit des brevets, toujours du droit national de chaque pays. Il est donc accordé facilement parfois sous réserve d'un enregistrement dans certains pays (Amérique latine, ...), ou d'une première publication dans d'autres («copyright» du droit anglo-saxon, ...), ou de tout moyen de preuve d'antériorité de l'œuvre et d'identité de l'auteur et ainsi, par rapport au brevet, généralement coûteux (50 000 à 150 000 EUR pour un brevet européen), le droit d'auteur est protégé pratiquement gratuitement et universellement.

1.6. Mais le rôle croissant de la recherche fondamentale et appliquée dans l'industrie, la place toujours accrue du savoir et de la connaissance et des composantes «immatérielles» dans les technologies nouvelles (les logiciels embarqués, les composants électroniques programmés, les machines «intelligentes» ou «virtuelles», etc.) font qu'il semble parfois plus difficile aujourd'hui de tracer une frontière nette entre les deux régimes juridiques principaux de propriété intellectuelle, sans pour autant remettre en cause leurs fondements essentiels. Avec des adaptations et une plus grande souplesse dans certains domaines, le brevet devrait continuer de s'appliquer aux procédés et inventions produisant des effets matériels, dans le monde physique, même s'ils incorporent à cet effet des logiciels ad hoc (freinage ABS, machines à commande numérique, instruments de guidage, etc.) mis en oeuvre par des ensembles de composants électroniques et des extensions d'entrée et de sortie (dont l'assemblage est assimilable à un ordinateur). De son côté, le droit d'auteur devrait continuer à s'appliquer aux créations intellectuelles et aux publications dans les domaines de la culture, de la littérature, de la science ou des logiciels informatiques, même si les supports matériels de ces oeuvres ont changé profondément dans certains domaines (supports multimédia, réseaux électroniques, télévision), alors que leur copie et certaines utilisations illégales sont devenues relativement faciles; mais si cela affecte les méthodes et moyens de protection des droits, qui se sont d'ailleurs renforcés ces dernières années, le régime juridique de propriété reste, sous réserve d'adaptations, globalement adéquat.

1.6.1. Néanmoins, il s'agit de mieux définir les adaptations les plus appropriées aux régimes classiques de protection ou de définir des protections sui generis afin de garantir au mieux les droits de propriété intellectuelle touchant aux technologies nouvelles et à la société de l'information et de la communication sans faire obstacle à la diffusion des connaissances et des technologies. La réflexion s'est orientée, selon le cas, soit vers des régimes sui generis (topographies de semi-conducteurs, obtentions végétales) soit vers des aménagements plus ou moins profonds aux régimes juridiques traditionnels, pour les rendre plus flexibles et mieux adaptés à la nature des technologies et aux intérêts généraux de la société (par exemple, imposition de «licences nationales», ou de licences obligatoires bon marché, en matière de brevets sur les médicaments, afin de lutter contre des épidémies; limites au champ d'application de la protection dans les biotechnologies, etc.). Il s'agit de rechercher, c'est d'ailleurs un problème juridique et éthique classique, un équilibre entre l'exercice d'un droit légitime (droit de propriété intellectuelle, reconnu comme un droit de la personne humaine), avec les droits et intérêts légitimes des autres personnes et ceux de la société, dans le souci de l'intérêt général.

1.7. Un droit communautaire encore embryonnaire de la propriété intellectuelle et industrielle est d'ailleurs en développement (directives, logiciels, biotechnologies, schémas de circuits électroniques, marque communautaire, indications géographiques et appellations d'origine, ...); mais il faut regretter l'absence d'un brevet communautaire, dont la création a échoué au début des années 70 — ce qui a conduit à remplir ce vide juridique par le moyen le plus rigide, celui de l'intergouvernementalité: la convention de Munich de 1973 sur le brevet européen — CBE — et la création de l'OEB, l'Office européen des brevets —. Le brevet communautaire voit son avènement encore retardé au sein du Conseil par des difficultés politiques et juridiques sérieuses, notamment pour des raisons linguistiques (prétextes?) et en raison d'objections à la création d'une juridiction européenne spécialisée [1], difficultés que le Comité souhaite voir surmontées au sein du Conseil.

1.8. Avec le développement des NTIC, notamment du réseau universel ouvert et interopérable que constitue l'internet, la création permanente de logiciels pour le fonctionnement des divers matériels qui composent ce réseau, espace de liberté d'expression et de communication autant que support d'une économie de réseau, et la création d'applications pour la communication, le commerce, la circulation de capitaux, l'éducation ou l'administration, il conviendrait de se poser des questions sur l'adéquation du système des brevets à ces

[1] Avis CES 282/98, JO C 129 du 27.4.1998.

nouvelles technologies. Alors que le droit d'auteur a été conféré aux programmes informatiques (compilateurs, langages, systèmes d'exploitations et applications); internet n'est pas breveté, ses instances régulatrices créent des normes et préservent l'universalité et l'interopérabilité du réseau mondial, qui constitue indéniablement un élément essentiel du développement des nouvelles technologies de la société de la connaissance et de la croissance de nombreux secteurs industriels et de services.

1.9. Mais l'universalité et l'interopérabilité ainsi que le faible coût d'accès à internet, essentiels pour la démocratie comme pour l'économie, sont parfois menacées par des dépôts de brevets affectant les standards internet et les logiciels essentiels à son fonctionnement, qui doivent rester autant que possible ouverts et en tout état de cause gratuits. Or, il s'agit d'une question fondamentale, et l'Europe devrait jouer un rôle plus actif pour préserver comme bien public inaliénable un outil de valeur universelle, aussi bien pour les entreprises, pour les universités et les centres de recherche qui ont un rôle essentiel dans son développement comme dans l'innovation logicielle, que pour les administrations ou les particuliers.

1.10. Les logiciels sont essentiels à la fois au développement de ces technologies de réseau, au perfectionnement des outils informatiques ou des automates divers dans l'industrie, et ils entrent dans un nombre croissant de services ou d'objets technologiques innovants dont certains bouleversent la vie quotidienne, la culture ou les relations sociales.

2. **La proposition de la Commission**

2.1. La directive demande aux États membres d'introduire dans leur droit interne, par la loi ou la jurisprudence, «la brevetabilité des inventions mises en oeuvre par ordinateur» (art. 1, champ d'application), et donc de contraindre les offices de brevets de tous les pays membres à délivrer des brevets pour ces inventions, comme le fait l'OEB malgré l'exclusion prévue dans la CBE, dans le but «d'unifier» la jurisprudence des tribunaux nationaux.

2.2. Les définitions inscrites dans l'article 2 indiquent ce que le projet de directive entend par de telles inventions et leurs caractéristiques.

2.3. L'exécution d'une telle invention implique l'utilisation d'un ordinateur ou d'un réseau informatique ou d'un autre appareil programmable (2.a.).

2.4. La définition donnée de la «contribution technique»: une contribution à «l'état de la technique» dans un «domaine technique» (article 2.b.), et non évidente pour un spécialiste, est classique, mais cette contribution technique «à première vue» innovante est «réalisée totalement ou en partie par un ou plusieurs programmes d'ordinateurs».

2.5. Sachant qu'un programme est une suite d'instructions dont la finalité consiste en un traitement de données numériques ou analogiques, la contribution technique est donc inséparable et largement sinon totalement dépendante de l'exécution d'un ou de plusieurs logiciels sur un calculateur électronique programmable ou un appareil similaire.

2.6. Mais toute «invention mise en oeuvre par ordinateur» est «considérée comme appartenant à un domaine technique» (article 3). Ainsi, le ou les logiciels (l'invention pouvant être intégralement mise en oeuvre par logiciel, c'est-à-dire consister en fait en un logiciel et la méthode ou le résultat d'un traitement de données, et éventuellement comprendre des bases de données), sont intégrés d'office à un domaine technique, et sont ainsi de facto considérés comme répondant à certaines conditions fondamentales de brevetabilité (invention à caractère technique, contribution à l'état de la technique).

2.6.1. L'article 4 (conditions de brevetabilité) exige pour la délivrance d'un brevet, outre les éléments précédemment définis, la condition supplémentaire classique selon laquelle l'invention doit être «susceptible d'application industrielle».

2.7. L'article 5 (forme des revendications) demande que l'invention soit revendiquée comme «produit», c'est-à-dire en tant qu'ordinateur ou réseau informatique programmés ou en tant que «procédé» réalisé à travers l'exécution d'un programme.

2.8. Mais l'article 6 maintient les conditions d'application de la protection des logiciels par le droit d'auteur en Europe, contenues dans la directive 91/250/CE, et permettant le reverse engeenering ou la décompilation à une fin d'interopérabilité, ou une copie personnelle de sécurité des logiciels; sont aussi maintenues les dispositions relatives à la topographie des semiconducteurs et aux marques.

3. **Observations générales**

3.1. La directive permet de breveter un ordinateur ou un réseau programmés, ou un «procédé» réalisé par l'exécution d'un programme. Toute innovation réalisée de cette manière est en effet considérée d'office comme «appartenant à un domaine technique», même si le résultat est obtenu en totalité par le fonctionnement d'un logiciel. La porte semble ainsi grande ouverte au brevet logiciel, puisque aucun matériel électronique programmable ne fonctionne sans logiciels, et que la distinction entre logiciel «en tant que tel» et «logiciel

produisant des effets techniques», fruit d'une casuistique juridique, est indéfinissable en pratique puisque tout logiciel est destiné à un ordinateur ou à des composants électroniques, soit comme système soit comme application, et cette extension du champ d'application de la brevetabilité pourrait être ensuite étendue sans limite, aux logiciels et aux méthodes intellectuelles, au fil des «jurisprudences» successives des chambres techniques de l'OEB, pour ignorer l'exclusion prévue dans l'article 52 CBE.

3.1.1. Même si le champ d'application de la directive proposée par la Commission concerne pour l'instant les inventions mises en oeuvre par ordinateur, auxquelles sont attachés les critères cumulatifs classiques délimitant le domaine d'application de la brevetabilité, ce qui ne satisfera pas les partisans de l'abolition pure et simple de l'abolition de toute limite au domaine d'application du droit des brevets, ce texte n'en constitue pas moins, de fait, une acceptation et une justification a posteriori de la dérive jurisprudentielle de l'OEB. Tout en présentant à première vue une position moins extrême que l'abolition pure et simple de l'article 52.2 CBE que souhaitent la direction de l'OEB et certains membres du Conseil, cette directive n'en serait pas moins une porte ouverte à la brevetabilité future de la totalité du domaine des logiciels, notamment par l'admission que «l'effet technique» peut être le fait du logiciel seul sur un ordinateur standard.

3.1.2. L'étape du brevet sur les méthodes d'affaires est d'ailleurs déjà envisagée par la direction de l'OEB, sur le modèle de l'interprétation interne appliquée aux logiciels (l'annexe 6 aux règles internes destinée aux examinateurs intitulée «Business Methods» est sans ambiguïté à cet égard). Par analogie pourraient entrer progressivement par la suite dans le champ de la brevetabilité d'autres domaines exclus, comme les méthodes pédagogiques, qui peuvent aussi être mises en oeuvre, comme les méthodes d'affaires, par des logiciels informatiques et par l'utilisation des réseaux électroniques, en particulier internet.

3.2. Or, un nombre croissant d'appareils contiennent des composants électroniques et des programmes informatiques: caméras et caméscopes numériques, avions et satellites, automobiles, instruments d'analyse en milieu industriel, systèmes de surveillance et d'alerte automatiques, robots industriels, machines-outils programmables etc. La liste complète serait longue et s'accroît continûment. Il serait donc essentiel de considérer qu'un «effet technique» ne peut consister qu'en une création ou un effet de nature matérielle, en une intervention dans le domaine de la physique.

3.3. Sinon, le fait que toute invention mise en oeuvre par ordinateur [et donc en totalité ou en partie par programme(s)] soit ipso facto considérée par le projet de directive comme faisant partie d'un domaine technique risque d'assimiler tous les logiciels utilisés à des inventions techniques relevant du domaine du brevet, et de brouiller ainsi gravement la frontière entre les régimes juridiques applicables aux logiciels, selon qu'ils sont considérés «en eux-mêmes» ou considérés comme «mettant en oeuvre partiellement ou totalement une invention technique».

3.4. Ce brouillage est aggravé par l'article 6, qui semble maintenir le régime juridique du droit d'auteur pour les programmes actionnant les inventions ayant un «effet technique» nouveau, tout en les intégrant au régime du droit des brevets. Mais les dispositions autorisant la décompilation, le développement d'applications interopérables et la copie à usage personnel, prévues par la directive «logiciels» et plus généralement par le régime juridique du droit d'auteur, constitueraient, sous le régime des brevets, des contrefaçons ou des copies illégales.

3.5. Il est permis de s'interroger sur la finalité réelle d'une telle directive, en particulier au regard de l'exposé des motifs, qui s'ouvre sur des considérations relatives à la nécessité de protéger l'industrie du logiciel contre le piratage, et évoque presque exclusivement, dans les documents annexes à la directive, les logiciels et «l'industrie du logiciel», dont le poids sur la proposition semble d'ailleurs excessif quoique entièrement hors sujet, si le champ d'application était vraiment aussi limité que le soutient la Commission.

3.6. Les logiciels sont le fruit de processus modulaires, avec souvent le réemploi de portions entières de codes, et en même temps incrémentaux, à partir des fonctionnalités existantes; en outre, l'interopérabilité demande qu'il existe une compatibilité ascendante suffisante pour que les ordinateurs et composants antérieurs, ainsi que les applications antérieures n'aient pas à être remplacés à chaque nouvelle version du système d'exploitation ou des processeurs.

3.7. La complexité actuelle des logiciels est le fruit naturel d'un processus d'accumulation et d'élargissement des connaissances, processus commun aux activités intellectuelles et scientifiques, qui s'appuient sur les savoirs précédemment accumulés (ou sur leur critique). La connaissance scientifique et technique incorporée dans des objets techniques n'est pas de même nature que les composants matériels; ainsi, la connaissance peut être partagée, diffusée, donnée, sans perdre de sa valeur. En ce qui concerne les logiciels, les processus coopératifs de création logicielles au sein du monde universitaire ou des laboratoires de recherche publics, par exemple, participent de la diffusion du savoir indispensable à la société de la connaissance; le régime des brevets pourrait faire obstacle à ces coopérations, ainsi qu'à la libre diffusion de logiciels gratuits ou ouverts.

3.8. Étant donné la nature des logiciels, ainsi que l'absence d'examen approfondi et l'absence d'exigence de dépôt du code source dans les pays qui admettent le brevet logiciel, la porte serait ouverte en Europe, comme c'est déjà le cas dans ces pays, à des procédures judiciaires hostiles en contrefaçon, invérifiable si le code n'est pas publié, et même dans ce cas, des blocs de code importants seront forcément les mêmes (instructions courantes de gestion de données dans les programmes, algorithmes de tri, de compression d'image ou de texte, formats de

fichiers, etc.). Le risque d'une multiplication des procédures judiciaires exigeant des expertises techniques et juridiques coûteuses et longues, comme on le voit aux États-Unis, ne bénéficierait pas aux PME, qui risqueraient de disparaître même en gagnant le procès intenté par un compétiteur qui disposerait de la surface financière suffisante, ou qui pourraient être absorbées, ou contraintes à accorder des licences croisées, partageant l'innovation avec une entreprise dominante sans que cette dernière ait à consentir l'investissement initial de recherche. Ces procédés renforcent les concentrations et les pratiques anticoncurrentielles.

3.9. Aucune explication n'est d'ailleurs donnée par la Commission sur la manière dont le brevet protégerait mieux contre la copie des logiciels propriétaires que le droit d'auteur. Aucune analyse économique effective ne démontre l'effet positif affirmé des brevets portant sur les «inventions mises en œuvre par ordinateur» pour les PME-PMI. Les avis venus du secteur logiciel libre/ouvert, dont certains en faveur d'un régime sui generis, ont été écartés sous prétexte que seul le modèle propriétaire serait créateur de richesses et d'emplois, alors que le développement économique du secteur a pu, jusqu'ici, en Europe, s'effectuer sous le régime du droit d'auteur, et que ce régime n'a pas fait obstacle aux investissements. C'est donc l'avis d'une douzaine de grandes firmes de logiciels essentiellement non européennes, en faveur des brevets, qui a été retenu pour l'essentiel. L'opinion contraire d'autres firmes importantes a aussi été ignorée, ainsi que certaines contre propositions en faveur d'un régime sui generis ou d'un modèle d'utilité aménagé.

3.10. La notion de réseau n'est pas non plus précisée dans le projet, c'est-à-dire qu'il pourrait s'agir d'internet; un brevet portant sur une invention mise en oeuvre sur l'internet, espace public, et qui ne peut donc consister exclusivement qu'en un logiciel, devient envisageable dans le cadre du projet de directive. La liberté de l'internet, support essentiel de la société de la communication, de l'information, du savoir et de la connaissance, est en jeu.

3.11. La proposition de la Commission vient donc trancher dans un débat et dans un marché où les choix des consommateurs et le débat démocratique sont encore ouverts. Les brevets iront dans le sens du renforcement des positions monopolistes. Ils menaceraient l'existence du modèle libre/ouvert et les formes communautaires et désintéressées de développement, qui offrent des innovations et une alternative concurrentielle, qui rendent d'inestimables services à la société et à l'économie.

3.12. Convient-il aujourd'hui d'étendre les brevets, outils de l'ère industrielle, à des créations de l'esprit, immatérielles, comme les logiciels et au résultat de leur exécution par ordinateur? La réponse est tout à fait explicite et partisane dans la présentation de la proposition de directive et la fiche d'impact. Le champ de vision étroit adopté, partant du régime juridique des brevets comme motivation unique, sans considération suffisante des facteurs économiques, de l'impact sur la recherche, sur les entreprises européennes, donc sans vision d'ensemble, n'est pas en cohérence avec l'importance des enjeux de société, de développement et même de démocratie (e-administration, éducation, information des citoyens) qui sont en cause à terme.

3.13. Laisser à penser qu'il ne s'agirait, pour les trois ans à l'issue desquels une évaluation serait menée, que d'une sorte d'expérimentation réversible, alors que des droits seraient acquis, n'est guère plausible et créerait en toute hypothèse une insécurité, et même éventuellement un chaos juridiques. En réalité, un processus irréversible serait engagé, aux conséquences largement inconnues sur nos économies et nos sociétés, mais dont certaines tendances annoncent quelques-uns des traits: freins à l'innovation et à l'interopérabilité, risque de segmentation de l'internet et d'augmentation des coûts d'accès, pressions sur l'option des logiciels ouverts pour les consommateurs et sur son modèle de rentabilité pour les créateurs et les fournisseurs de services internet et de services de réseaux et d'applications adaptées utilisant ces logiciels.

3.14. Le Comité considère qu'en l'absence d'études économiques et d'impact indépendantes, sérieuses et approfondies, en particulier sur les PME-PMI, sur l'emploi, sur l'impact social à long terme, il serait hasardeux de légiférer précipitamment pour étendre le champ d'application du régime des brevets à un nombre indéfini de logiciels considérés comme produisant un «effet technique» mais qu'il conviendrait plutôt d'harmoniser le droit, et par ricochet, la jurisprudence des pays membres en confirmant, comme c'est déjà le cas dans la plupart des pays membres, la faculté de breveter des inventions techniques incorporant du code dédié spécifique indispensable à leur fonctionnement (mais pas celles qui consisteraient uniquement ou principalement dans le logiciel, ou utiliseraient quasi exclusivement des logiciels standards).

3.15. La proposition comporte clairement sous sa forme actuelle un risque de bouleversement du régime juridique pour les logiciels et d'autres créations intellectuelles, qui porterait atteinte aux conventions internationales administrées par l'OMPI et aux accords de l'OMC sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce. Le régime des brevets, appliqué extensivement dans certains pays dans les nouvelles technologies, a provoqué l'élimination ou la marginalisation dans des «niches» de nombre d'acteurs créatifs, en particulier des PME,

sur des marchés essentiels pour la croissance et la réalisation de la société de l'information et de la connaissance, et a conduit à intégrer dans le régime des brevets d'autres formes de création intellectuelle, comme les méthodes d'affaire (business methods), les méthodes d'enseignement, ou des algorithmes (cryptage, compression).

3.16. Le Comité économique et social estime que la proposition comporte également des risques sérieux d'accentuation des divergences des pratiques des offices nationaux et des jurisprudences, si la législation commune devenait plus ambiguë, au sein du Marché intérieur. Or, il semble que les jurisprudences nationales évoluent actuellement vers une meilleure homogénéité. Il faudrait étudier et favoriser à l'avenir, notamment une fois qu'un cadre communautaire clair de la propriété intellectuelle pourra être établi, cette harmonisation de manière appropriée, par exemple au moyen d'une méthode ouverte de coordination.

3.17. Une forme importante de protection des innovations logicielles, non évoquée, est le marché lui-même; une création innovante peut conquérir un marché et s'y maintenir le temps de compenser ses dépenses de recherche et de diffusion avant que d'autres compétiteurs ne proposent des solutions concurrentes; cette situation, étant donné la nature du marché des logiciels, est assez fréquente; par contre, si la concurrence est plus innovante ou de meilleure rapport qualité/prix, elle peut après un certain délai prendre des parts de marché, ce qui élargit le choix des consommateurs et réduit le prix des licences par la concurrence.

4. **Observations particulières**

4.1. Un certain nombre de difficultés ou de spécificités inhérentes à la nature des logiciels font obstacle à une brevetabilité décalquée sur le même modèle que les inventions technologiques:

4.1.1. difficultés inhérentes à la connaissance de «l'état de la technique»; à la différence des bases de données existantes pour les inventions technologiques, comme celle de l'OEB ou celle de l'USPO (United States Patent Office) accessibles via internet ou sur CD-ROMs, il n'existe pas de bases de données concernant les logiciels. Une notion comme celle «d'état de la technique» est pratiquement indéfinissable pour les logiciels;

4.1.2. les PME-PMI ne disposent généralement pas des ressources techniques, juridiques et financières non seulement pour déposer des brevets, mais surtout pour faire face à des actions judiciaires hostiles en contrefaçon, particulièrement faciles à intenter en matière de logiciels; un fond européen ou des fonds nationaux devraient être constitués à cet effet, mais en leur absence; l'instauration d'une brevetabilité des logiciels laisserait ces entreprises dans une situation très exposée, voire critique, face à ces actions hostiles;

4.1.3. les logiciels consistent en ensembles d'instructions (code source), de plus en plus souvent indépendantes de la plate-forme technique ou système (cross compatibility), à des fins de portabilité et d'interopérabilité, notamment sur internet. Il existe beaucoup de similitudes dans des programmes écrits de manière indépendante dans un même langage de programmation, en raison des contraintes propres à chaque langage de programmation, à leur nature algorithmique — nombre de langages dérivent de langages précédents ou de combinaisons de langages —, aux programmes obtenus à l'aide de kits de développement dont certains n'exigent pratiquement pas d'écriture de code, comme dans la création de gestionnaires de bases de données ou de sites internet;

4.1.4. la notion «d'innovation» n'est donc pas aisée à définir; elle se résume souvent au plus ou moins grand nombre de fonctionnalités incluses dans des programmes différents relatifs à des buts similaires, ou à la façon de les «appeler»; mais les interfaces utilisateurs sont souvent similaires, soit en raison de l'utilisation des mêmes programmes de développement de logiciels pour une ou plusieurs plate-formes, soit dans un but d'interopérabilité: sinon les utilisateurs devraient apprendre une interface nouvelle pour chaque application;

4.1.5. un code doit faire l'objet d'une maintenance constante, pour corriger les bogues, les failles de sécurité, ou pour l'améliorer en fonction des besoins des utilisateurs. La maintenance est devenue une responsabilité essentielle de l'éditeur ou de sociétés de services informatiques, dans le contexte devenu stratégique de la sécurité des réseaux. En matière de défense, de production militaire et de plus en plus pour développer la e-administration, garantir la sécurité et la pérennité des logiciels, la confidentialité des informations ou des paiements, les autorités publiques demandent des logiciels ouverts, pour connaître le code source afin de garantir la maintenance du code, sa stabilité et sa sécurité, même en cas de disparition de l'éditeur. Le régime juridique du brevet pour les logiciels serait inadapté à ces priorités légitimes, sauf à prévoir de nombreuses dérogations, alors que le régime du droit d'auteur semble plus malléable et adaptable (directive logiciels);

4.1.6. le code n'est pas un «objet technique» classique, qui puisse faire l'objet d'un régime juridique standard existant pour les technologies matérielles. Dans les pays qui admettent le brevet logiciel, il n'y a pas de concepts clairs de «l'effet technique», de «l'activité inventive» ou de «modification de l'état de la technique» (impossible en fait à définir; le projet de création d'une base de données sur les logiciels a été abandonné aux États-Unis); l'état de la technique est indéfinissable; il faut en tirer les conséquences par rapport aux conditions de brevetabilité en Europe;

4.1.7. il faut également admettre que les conditions actuelles de dépôt des «inventions mises en oeuvre par ordinateur», en particulier si elles consistent intégralement en un logiciel, ne répondent pas aux exigences normales d'un examen et d'un dépôt véritablement conformes aux exigences européennes en matière de brevetabilité, en l'absence de publication du code source du logiciel, ou à tout le moins de son interface utilisateur ou des formats de fichiers, dans un but d'interopérabilité. De plus, la question de la gratuité des licences pour les inventions portant sur le fonctionnement du réseau internet n'est pas évoquée.

4.2. Les logiciels souffrent comme les «produits» multimédia, de copies illégales, relativement aisées à réaliser malgré les diverses protections techniques ou logicielles parfois utilisées, et les problèmes de protection des droits d'auteur contre la copie et la diffusion de copies, sur les plans technique et juridique les rapprochent beaucoup, du point de vue des solutions à mettre en oeuvre, des autres productions intellectuelles et artistiques «multimédia», ainsi que sur le plan des techniques de copie et de diffusion illégales qui se sont particulièrement développées, notamment via l'internet; il existe par contre des différences beaucoup plus importantes par rapport aux méthodes à utiliser en matière de lutte contre la contrefaçon des objets techniques ou des produits matériels [1].

4.3. Il est parfaitement admissible qu'un objet technique complexe, dans lequel un logiciel embarqué non standard joue un rôle essentiel en temps réel (freinage ABS, robotique) et est en fait inséparable de l'objet, puisse justifier un dépôt de brevet pour la totalité de l'invention. Mais rien n'empêche non plus de séparer juridiquement ces composantes, chacune faisant l'objet d'un régime juridique distinct. C'est d'ailleurs le cas le plus fréquent en pratique. Une invention technique comme un agenda-ordinateur de poche électronique (Personal Digital Assistant, PDA) peut faire l'objet de plusieurs droits de propriété intellectuelle distincts: nom et marque commerciale, dessin (design), droit d'auteur sur le logiciel système embarqué, le logiciel de reconnaissance d'écriture, et les autres applications, brevets distincts sur diverses composantes comme l'écran tactile, le type de batterie, les composants électroniques (dont certains sont préprogrammés, voire programmables). Des logiciels embarqués standards existent, qui peuvent s'appliquer dans maints domaines, de l'ordinateur de poche à la navette spatiale en passant par le guidage de tout véhicule (comme QNX, qui est un standard de l'industrie, un logiciel ouvert, et fondé sur «Eclipse», un «moteur» logiciel créé et placé en Open Source par IBM; il existe aussi par exemple un «embedded Windows XP», un «Windows-CE», un «embedded BSD», un «embedded Linux», certains propriétaires, d'autres ouverts).

4.4. Par ailleurs, certains automates et logiciels dédiés à des productions lourdes ne sont souvent même pas brevetés, et restent internes à l'entreprise comme secrets de fabrication (d'ailleurs protégés dans certains pays, et qui pourraient l'être en Europe).

4.5. Aucune étude comparative, aucun argument ne démontrent que le brevet serait plus protecteur que le droit d'auteur pour les logiciels embarqués ou non. Dans le monde, le BSA estime à plus de 40 % du total des logiciels professionnels l'utilisation pirate en entreprise; dans certains pays, ce chiffre peut monter à 90 %, sans parler des copies à usage privé faites par le personnel des entreprises. Le multimédia, musique, cinéma, jeux électroniques, qui sont placés sous la protection du droit d'auteur connaissent des problèmes de copie analogues. Il n'est pas indiqué ni démontré non plus en quoi le régime du droit d'auteur, qui permet de rassembler des capitaux considérables dans le cinéma ou la musique, ne serait pas en mesure de faire de même pour le logiciel, et qu'il faudrait pour cela changer son régime juridique.

4.6. Si les PME-PMI européennes ne recourent pas davantage au dépôt de brevets, les raisons en sont connues et ne seront nullement résolues, même partiellement, par le projet de directive sur les «inventions mises en oeuvre par ordinateur». Il s'agit d'abord, comme le Comité l'avait souligné dans des avis précédents [2], de l'absence d'un véritable brevet communautaire, accessible techniquement et financièrement.

4.7. Le Comité exhorte le Conseil à prendre rapidement une décision, mais il faudrait réviser ou compléter certains des textes existants, dans le respect des normes internationales en vigueur, qui n'empêchent pas des régimes spécifiques, plus protecteurs par exemple.

4.8. Enfin, s'agissant de l'innovation, le Comité a déjà souvent souligné que les efforts de financement de la recherche fondamentale et de la RD étaient notoirement insuffisants.

4.9. Ce sont là, pour le Comité, les véritables priorités. Le Comité estime donc que des études économiques et juridiques plus poussées et indépendantes, ainsi que l'avis de tous les secteurs et acteurs concernés doivent être réétudiés de manière réellement objective, sans préjugés, avant de modifier irréversiblement le droit de la propriété intellectuelle, même de façon limitée à une partie du secteur logiciel, en raison des conséquences profondes qu'aurait l'initiative sur le champ d'application de la brevetabilité.

---

[1] Avis CES 701/2001, JO C 221 du 7.8.2001.

[2] Avis CES 411/2001, JO C 155 du 29.5.2001 et Avis CES 921/2001, JO C 260 du 17.9.2001.

5. **Conclusions**

5.1. La question du régime juridique de la protection des logiciels de toute nature contre l'appropriation indue, la copie illégale ou la contrefaçon est, comme dans d'autres secteurs, posée, mais faut-il pour autant modifier de manière irréversible, le régime juridique applicable, comme cela avait aussi été projeté par la suppression de l'exclusion des logiciels dans l'article 52 CBE, sans une réflexion préalable plus approfondie entre toutes les parties prenantes et du point de vue de l'intérêt général? Le Comité estime que la réflexion globale sur l'approche européenne et les principes d'harmonisation en matière de propriété intellectuelle doit être préalable à toute évolution fondamentale, en vue de constituer un cadre cohérent de règles au sein du marché unique.

5.2. Le Comité estime que la Commission, le Conseil et le Parlement ont à prendre en considération les questions de la propriété intellectuelle dans une vision d'ensemble cohérente et harmonisatrice de la propriété industrielle et intellectuelle dans leurs diverses composantes, en relation avec les objectifs politiques et économiques de l'Union, notamment ceux définis à Lisbonne. Le Conseil Marché intérieur de mai 2002 rappelait à nouveau le caractère prioritaire du brevet communautaire.

5.3. Il n'est pas démontré dans les documents de présentation et d'impact de la Commission, ni par l'unique étude commanditée à un office national de brevets, que la protection juridique conférée par le droit d'auteur serait moins efficace en ce qui concerne les logiciels que le brevet industriel. L'impact sur les utilisateurs (consommateurs) n'a pas non plus fait l'objet d'une évaluation; en quoi bénéficieraient-ils d'un changement de régime juridique, qui s'avérerait très coûteux pour les entreprises? L'impact sur l'emploi n'est pas non plus défini. La protection des inventeurs salariés ou travaillant en sous-traitance n'est également pas évoquée, alors qu'ils jouent un rôle essentiel dans ces «productions» immatérielles.

5.4. Le Comité préférerait que ce projet de directive soit sérieusement revu, et estime que la Commission devrait plutôt passer à une véritable étape politique et juridique de mise en cohérence des questions de propriété intellectuelle et industrielle sur le plan communautaire, en liaison avec la recherche et l'innovation et leur financement, et mener à bien en priorité le projet de brevet communautaire, dans le plein respect des engagements internationaux de la Communauté vis-à-vis de l'OMC et des pays membres vis-à-vis de l'OMPI et de la CBE dans sa forme actuelle. Mais ne conviendrait-il pas plutôt de communautariser la CBE et l'OEB? Sinon, les tentatives d'harmonisation communautaires resteront en retard et dans la dépendance d'une organisation non communautaire, compétente sur un seul des segments de la propriété intellectuelle, et qui tend naturellement à étendre son champ particulier de compétences et ses sources de revenus, mais ne perçoit pas naturellement, à partir de son point de vue spécifique, le caractère global et complexe des questions de propriété intellectuelle, ni la nécessité d'une plus grande flexibilité ou d'une plus grande variété des régimes juridiques en ce qui concerne les nouvelles technologies.

5.5. Il existe certainement des solutions juridiques nouvelles et adaptées à la réalité de l'élévation continue de la contribution intellectuelle-scientifique et donc de la composante dite «immatérielle» dans les innovations technologiques, qui demandent un examen approfondi et des consultations avec toutes les parties et intérêts concernés, y compris des utilisateurs finaux, en gardant à l'esprit les engagements internationaux envers l'OMPI et l'OMC, afin à la fois de protéger l'innovation, tout en assurant les transferts de technologies et la diffusion des connaissances, qui constituent des piliers essentiels de la protection juridique de l'innovation technologique et leur seule justification comme exception au droit de la concurrence; ces objectifs ne devraient pas s'effacer au profit de la constitution de situations de monopoles ou de dispositifs de contrôle technologique excessivement longs sur les PVD ou les NPI.

5.6. Pour le Comité, la qualité des instruments juridiques, brevets ou droit d'auteur, l'efficacité de leur protection, et surtout la qualité même des innovations sont seules en mesure d'attirer les capitaux sérieusement intéressés à leur développement. Aussi est-il important que le législateur européen élabore des règles communes claires à cet effet, afin de préserver le niveau élevé des normes européennes de protection.

5.7. Par rapport à la proposition de la Commission, le Comité considère qu'il convient d'harmoniser les législations et, par ricochet, les jurisprudences des tribunaux des États membres en confirmant, comme c'est déjà le cas dans la plupart d'entre eux, la faculté de breveter des inventions techniques incorporant un code dédié spécifique indispensable à leur fonctionnement dans la mesure où les exigences relatives à la brevetabilité d'une invention sont satisfaites. En revanche, s'agissant d'inventions techniques pour lesquelles l'innovation réside principalement voire entièrement dans le logiciel, ou qui au contraire innovent au plan technique mais utilisent exclusivement ou principalement des logiciels standards, le Comité estime qu'il est impératif de procéder à des études juridiques approfondies, portant notamment sur les questions de définitions et de délimitation, en vue d'harmoniser l'application de chacun des régimes juridiques respectifs de protection de l'innovation en Europe. Il conviendrait également de procéder à des études économiques telles que des analyses

coûts-bénéfices, et d'impact en termes financiers et d'efficacité de la protection, en particulier pour les PME-PMI, ainsi que de coûts et de droits et garanties pour les consommateurs.

5.8. Le Comité partage pleinement le point de vue des entreprises, des industries et des services basés en Europe, et celui des auteurs et des utilisateurs, qui attendent une réelle cohérence de politique économique et de recherche avec la législation nécessaire à une protection efficace et harmonisée des différentes formes de propriété intellectuelle.

5.9. Les mesures politiques et budgétaires et les instruments juridiques doivent garantir un encouragement accru à l'innovation scientifique et à l'innovation technologique, qui sont aujourd'hui indissociables, stimulant ainsi une croissance et une compétitivité durables, génératrices d'emplois qualifiés grâce à l'innovation, afin de promouvoir l'économie du savoir et de la connaissance que l'Europe entend réaliser, avec le plein soutien du Comité, et qu'elle devrait mieux partager avec les pays en développement.

Bruxelles, le 19 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendement ci-dessous ont été repoussés, mais ont recueilli au moins un quart des voix exprimées:

Paragraphe 3.12

Supprimer.

Exposé des motifs

La proposition de directive n'étend pas le champ de brevetabilité. L'OEB a déjà délivré des milliers de brevets pour les inventions mises en oeuvre par ordinateur. La proposition de directive vise à unifier les interprétations, étant donné les jurisprudences nationales divergentes dans certains pays, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Paragraphe 3.13

Supprimer.

Exposé des motifs

Le texte est trompeur. Comme indiqué précédemment, l'OEB a déjà délivré des milliers de brevets pour les inventions mises en oeuvre par ordinateur (environ 25 000 d'après les déclarations du représentant de la Commission lors de la réunion de la section TEN). Des droits existent déjà, et existent en Europe depuis que l'OEB a commencé à délivrer de tels brevets, après la publication de la décision «Sohei» nº T969/92. Le «chaos juridique» que la directive risque soi-disant d'entraîner devrait dès lors être déjà une réalité, et pourtant ce n'est pas le cas. Comme il a déjà été dit, la directive a pour but de codifier, dans le cadre de la législation sur la propriété intellectuelle, la pratique existante selon laquelle des brevets pour les inventions mises en oeuvre par ordinateur, y compris les logiciels, sont déjà délivrés en grand nombre.

Paragraphe 3.14

Supprimer.

Exposé des motifs

Ici aussi, le texte prétend que la directive modifie les dispositions relatives aux brevets, mais c'est faux. Elle codifie la pratique existante selon laquelle des brevets pour les inventions mises en oeuvre par ordinateur sont délivrés par l'OEB (comme le font également les offices des brevets américain et japonais, l'USPTO et le JPO).

Paragraphe 3.15

Supprimer.

Exposé des motifs

Le texte comporte des généralisations trompeuses. Les méthodes d'affaire sont brevetables aux États-Unis, mais pas dans le cadre de l'OEB ni du JPO. Un algorithme en tant que simple formule mathématique ne peut être breveté nulle part au monde. En revanche, l'utilisation d'un algorithme dans une nouvelle invention résolvant un problème technique est brevetable dans la plupart des juridictions. Selon le paragraphe 3.15, la directive aboutira à la création de brevets pour les méthodes d'affaire, les méthodes d'enseignement ou des algorithmes (purs). Ce n'est pas vrai. Elle codifie la pratique existante selon laquelle des brevets sont délivrés pour les inventions mises en oeuvre par ordinateur qui sont nouvelles, inventives et produisent un effet technique. La directive ne change rien à la pratique actuelle, et n'apporte aucune modification à la brevetabilité des méthodes d'affaire ou des algorithmes.

Résultat du vote

Voix pour: 27; voix contre: 27; abstentions: 6.

Avis du Comité économique et social sur le thème «Transports/Élargissement»

(2003/C 61/26)

Le 17 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23 paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème suivant «Transports/Élargissement».

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2002 (rapporteur: M. Kielman).

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 19 septembre 2002), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 40 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

Les accords dits «Accords Europe» constituent le cadre des relations bilatérales entre la Communauté européenne et ses États membres d'une part et les pays candidats à l'adhésion de l'autre. Au total dix pays candidats ont ratifié ces accords, alors que trois États candidats (Turquie, Malte et Chypre) ont signé un accord d'association. En annexe 1 figurent les noms des différents pays qui ont signé les Accords Europe et les accords d'association. Ces Accords Europe peuvent être considérés comme le cadre dans lequel ont lieu les préparatifs pour devenir membre de l'Union européenne. C'est par conséquent au départ de ces Accords qu'ont lieu les négociations avec les pays candidats. Les transports ne constituent qu'un des multiples volets de l'acquis communautaire. D'autres composantes importantes de l'acquis sont par exemple l'agriculture, le marché intérieur, l'environnement, la sécurité et la concurrence. L'acquis communautaire dans ces domaines a une incidence directe sur les transports en tant que tels, comme par exemple la sécurité des transports de marchandises au sein du marché intérieur, les normes relatives à la qualité de l'atmosphère, l'environnement, ou l'adoption de décisions relatives à l'octroi d'un soutien national et les fusions dans le secteur des transports.

2. La politique des transports

Dans le secteur des transports, les pays candidats doivent relever le défi qui consiste à transposer et mettre en œuvre une partie considérable, à savoir à peu près 10 %, de l'ensemble de l'acquis communautaire. L'acquis au chapitre 9 se base sur les articles 70 à 80 du traité UE et consiste principalement en quelques centaines de règlements, directives et décisions. La transposition de l'acquis communautaire par les pays candidats exige non seulement de transposer l'acquis dans la législation nationale, mais aussi sa mise en œuvre effective. À cette fin, il est indispensable de pouvoir compter sur une organisation et un soutien administratifs adéquats. L'acquis dans le domaine des transports a fait l'objet de discussions avec 12 pays candidats; les négociations sont terminées avec 9 d'entre eux; elles sont encore en cours avec la Roumanie, la Bulgarie et la République tchèque; elles n'ont pas encore commencé avec la Turquie, en tant que pays candidat.

L'acquis relatif aux transports routiers comprend un large éventail d'exigences sociales, techniques, fiscales, environnementales et de sécurité. L'acquis dans le domaine du transport ferroviaire a fait l'objet récemment de modifications en profondeur et la libéralisation de ce secteur aura pour conséquence une ouverture des marchés nationaux du rail à la concurrence des sociétés de chemins de fer d'autres États. Pour ce qui est du transport aérien, des sujets tels que l'accès au marché, la sécurité et l'organisation des infrastructures seront à l'ordre du jour. Dans le secteur maritime, l'un des principaux défis réside dans la mise en application effective de l'acquis en matière de sécurité maritime.

Pour tous les modes de transport, la non-application de l'acquis entraînera des distorsions de la concurrence. C'est inacceptable pour le Comité.

En outre, le Comité est d'avis qu'une augmentation de la part de transports par rail et par navigation intérieure est souhaitable, en raison de considérations liées à l'environnement mais aussi au trafic (cf. également point 3.7.1).

Indépendamment de ce qui figure ci-dessus, chaque secteur est confronté à une nécessité économique, à savoir mettre à niveau dans les pays candidats les infrastructures en matière de transport. En effet, à la date de l'adhésion, les infrastructures générales des pays de l'adhésion feront partie intégrante du réseau transeuropéen. Pour la mise à niveau, des fonds communautaires sont disponibles. Certes, il faut tirer les leçons du passé. Lors de la mise en place de nouvelles infrastructures ou de l'extension d'infrastructures existantes il faudra, exactement comme dans le cas de la politique des transports, tenir également compte explicitement, outre des aspects économiques, des conséquences sociales et environnementales qu'auront ces aménagements. Étant donné qu'un certain nombre de pays candidats seront enclavés, il faudra, pour ceux-ci, accorder une attention particulière aux infrastructures requises par le transport combiné.

D'après les données les plus récentes, il apparaît que la plupart des pays candidats ont déjà terminé le processus de transposition de la législation UE dans leur législation nationale. Le plus important est à présent de veiller à ce que cette transposition de l'acquis soit suivie d'une mise en œuvre effective dans la pratique. À cet effet, un système efficace de suivi est indispensable.

3. **Examen des éléments clés dans les différents modes de transports**

3.1. *Acquis communautaire*

3.1.1. Le transport routier

La mise en œuvre de l'acquis communautaire impliquera dans les pays candidats un renforcement tant des structures des pouvoirs publics que des capacités administratives et des instances d'exécution et de contrôle. Il conviendra d'assurer à ces personnels une formation et un entraînement adéquats. Certains pays candidats à l'adhésion ont demandé des dérogations, surtout en matière de poids et mesures et d'application du critère de capacité financière pour le transport national.

3.1.2. La navigation intérieure

La navigation intérieure ne constitue un domaine politique important que pour un certain nombre de pays candidats, à savoir tous les pays du Danube (Slovaquie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie), la Tchéquie, la Pologne et, dans une mesure limitée, la Lettonie et la Lituanie.

Certes, s'il existe du côté de l'UE un acquis assez complet dans le domaine de la navigation intérieure, c'est toutefois la réglementation de la CCNR (Commission centrale pour la Navigation du Rhin, membres: CH, F, D, B, NL), dont l'action repose sur la Convention révisée pour la navigation du Rhin (Acte de Mannheim), qui reste dominante. Conformément au deuxième protocole additionnel à la Convention révisée pour la navigation du Rhin, les navires des pays candidats ont pour l'instant un accès limité au marché de la navigation rhénane: ils ne peuvent pas effectuer de transports entre les ports du Rhin. Immédiatement après l'adhésion, cette limitation sera automatiquement levée, étant donné que le deuxième protocole additionnel à la Convention établit que les navires qui ont un lien réel avec l'UE ont accès au Rhin. Une législation séparée restera néanmoins en vigueur pour différents aspects, même après l'adhésion (notamment, construction et équipement de navires, exigences relatives à l'équipage, aptitude professionnelle), à laquelle les navires les nouveaux États membres devront satisfaire également pour pouvoir obtenir un accès effectif au Rhin.

D'autre part, l'accès des pays UE au marché des pays candidats est pour l'instant limité sur la base d'accords bilatéraux, mais l'on prévoit qu'il sera entièrement libre après l'adhésion, étant donné qu'aucun pays candidat n'a demandé de période transitoire sur ce point. Il ne devrait pas y avoir de problème non plus en ce qui concerne le reste de la législation UE en matière de navigation intérieure. Tous les candidats partent du principe qu'ils pourront satisfaire aux exigences techniques prévues pour les navires. Jusqu'à présent, seule la Hongrie a demandé une période de transition pour le régime «vieux pour neuf» jusqu'au 31 décembre 2004.

3.1.3. Le rail

Le Comité est en train d'élaborer un avis sur plusieurs propositions de la Commission européenne en vue de poursuivre la réforme du secteur du rail dans l'Union européenne. Cet ensemble est connu sous le nom de «Paquet d'infrastructures dans le secteur du rail». Une fois adopté, ce paquet fera partie de l'acquis. Il prévoit la modification des trois directives suivantes:

— la directive 91/440/CEE, qui préconise l'instauration d'une séparation, sur le plan de l'organisation, entre les transports et l'infrastructure, et de ce fait une séparation entre le gérant de l'infrastructure et l'autorité exploitante;

— la directive 95/18/CE, qui établit que les licences des entreprises ferroviaires s'appliqueront à tous les transports ferroviaires;

— la directive 95/19/CE, qui introduit des règles pour l'ensemble du transport par chemin de fer concernant la perception des redevances d'utilisation, la tarification et la gestion des capacités.

Les éléments les plus importants de ces propositions de modifications sont l'ouverture du marché et la séparation entre les infrastructures et l'exploitation des transports. La séparation obligatoire, sur le plan de l'organisation, entre les fonctions relatives aux infrastructures (dont les autorisations, les redevances d'utilisation, la gestion des capacités, la sécurité) et l'exploitation des transports est une condition sine qua non pour les pays candidats.

La Pologne et la Hongrie notamment ont signalé des problèmes au niveau de la restructuration et de la privatisation du rail. Ces deux pays ont demandé une dérogation pour la directive 95/19/CE relative à la répartition des capacités d'infrastructures ferroviaires et des redevances d'utilisation.

3.1.4. La navigation maritime

En matière de navigation maritime, les sujets les plus importants sont l'accès au marché, la concurrence, les équipages, les aides d'État, la sécurité et l'environnement, pour autant que ces derniers facteurs aient une incidence sur la situation de la concurrence. Il faut empêcher que ne se créée une situation où les armateurs UE seraient confrontés à une concurrence déloyale de la part des pays candidats. Au moment de l'adhésion, les pays candidats devront transposer intégralement l'acquis communautaire sans bénéficier de périodes transitoires. La tâche risque d'être ardue, étant donné que les pays candidats ne disposent pas toujours d'un système adéquat pour assurer un suivi de l'application de l'acquis. La question de la sécurité maritime, en particulier, suscite certaines inquiétudes. Ces derniers temps la sécurité est devenue l'un des aspects les plus importants. Ainsi, la Commission a obtenu récemment un accord sur un système de signalisation et d'information pour le trafic maritime. Ce système est censé empêcher les accidents dus au trafic intense sur les grandes routes maritimes européennes. Les pays candidats vont devoir réagir également à ces récents développements.

3.1.5. La navigation aérienne

Des pourparlers avaient été entamés entre l'UE et les pays candidats avant même le début des négociations d'adhésion pour intégrer les pays candidats dans le marché intérieur de la navigation aérienne.

L'approche retenue était la même que celle qui avait été appliquée à la Norvège et à l'Islande qui allaient en faire partie, à savoir un accord multilatéral entre l'UE et les pays candidats et entre les pays candidats entre eux, qui définit les principes de base. Parallèlement à cet accord, des protocoles séparés sont prévus pour chaque pays, où sont stipulées notamment les dérogations par pays par rapport aux accords de base. Il s'agit surtout de périodes transitoires pour certains volets de l'acquis communautaire en matière de navigation aérienne (tous les aspects concernant l'accès au marché, la sécurité, l'environnement). Tous les aspects de l'acquis en matière de navigation aérienne étant ainsi traités, il n'est pas nécessaire de mener des négociations d'adhésion portant spécifiquement sur ce secteur.

3.2. *Définitions et statistiques*

Étant donné que ce sujet est d'application dans la même mesure pour tous les modes de transport, il n'est pas nécessaire de procéder à une ventilation en sous-secteurs. Les pays candidats n'ont demandé aucune dérogation dans le domaine des réglementations communautaires sur les statistiques. Cependant, les statistiques exigent du temps et l'on a souvent besoin de données récentes, qui doivent pouvoir être produites rapidement. Aussi convient-il, selon le Comité, de mettre en place un système de suivi permettant d'observer les développements sur le marché des transports dans l'UE et de fournir aux responsables des données récentes, comparables et pertinentes.

Il est également nécessaire de disposer de telles données pour pouvoir se prononcer sur l'existence éventuelle et l'étendue d'une crise (Informations sur les prix, les coûts, les tarifs, éventuellement sous forme de chiffres, enquêtes de conjoncture dans les différents modes de transport, ...).

Outre le besoin d'informations à court terme, il est nécessaire, selon le Comité, de disposer de la même terminologie et des mêmes définitions dans les pays actuels de l'UE et dans les pays de l'adhésion. Or, c'est loin d'être le cas. Ainsi, une enquête récente fait apparaître que six pays candidats utilisent la même définition que celle des pays de l'UE pour le transport «pour compte propre». D'où l'importance pour les pays candidats restants de s'aligner le plus rapidement possible sur cette définition et de l'appliquer dans la pratique.

3.3. *Économie*

3.3.1. Concurrence

3.3.1.1. Le transport routier

La liberté d'établissement existe dans les pays candidats mais une série d'entre eux appliquent toujours un système de quotas pour les transports internationaux. Il n'existe pas d'indicateurs de marché capables de mesurer l'intensité de la concurrence tant au niveau de l'UE que dans les pays candidats. Toutefois, la concurrence fortement accrue dans le secteur, due surtout, selon le Comité, au fonctionnement insuffisant des critères qualitatifs pour l'accès à la profession de chef d'entreprise dans le secteur du transport routier, conduit au non-respect des règles sociales et de sécurité des transports.

Le Comité juge dès lors très important que les formations à la profession de transporteur et de chauffeur dans le secteur routier soient amenées à un niveau plus élevé et comparable à celui en vigueur dans l'UE.

En ce qui concerne le cabotage, le sentiment général est qu'une libéralisation immédiate du marché du cabotage au niveau UE n'est pas souhaitable. Les États membres peuvent conclure des accords sur une base bilatérale avec les pays candidats à l'adhésion pour une libéralisation réciproque. Au niveau communautaire, ce n'est qu'après un certain nombre d'années (on parle généralement de cinq ans) que l'on procédera à un début de libéralisation du marché du cabotage, dans un premier temps partielle, ensuite intégrale, pour la plupart des pays candidats. Pour la Slovénie, Malte et Chypre, le marché du cabotage sera ouvert réciproquement dès l'adhésion.

3.3.1.2. La navigation intérieure

Dans le domaine de la navigation intérieure, comme indiqué plus haut, les navires des pays candidats n'ont qu'un accès limité à la navigation sur le Rhin, conformément au deuxième protocole additionnel à la Convention révisée sur la navigation rhénane. Après l'adhésion, cette restriction sera levée et les navires des pays candidats auront libre accès à la navigation rhénane à condition qu'ils remplissent les autres critères UE.

3.3.1.3. Le rail

Selon le Comité, la concurrence dans le domaine du rail est un terrain délicat parce que la situation varie considérablement d'un pays candidat à l'autre. Le point de départ est en gros le suivant: le transport et l'exploitation du rail sont déterminés le plus possible par le marché alors que les conditions cadres et la politique en matière d'infrastructures sont déterminées par les pouvoirs publics. Or, dans le même temps, le secteur du rail doit devenir plus efficace pour survivre. Le Comité souligne que cela ne doit jamais se faire au détriment de la sécurité des transports. Les expériences réalisées jusqu'à présent avec les réformes font apparaître que la libéralisation n'entraîne pas automatiquement une concurrence accrue. En tout état de cause, la libéralisation doit aller de pair avec une harmonisation sur le plan technique et économique.

3.3.1.4. La navigation maritime

Dans le secteur maritime, la concurrence s'exerce notamment dans les domaines qui sont décrits dans le chapitre relatif à l'acquis: accès au marché, équipages, aides nationales, sécurité et environnement. Pour tous ces domaines, il s'agit de se conformer à l'acquis communautaire et de faire en sorte qu'après sa mise en œuvre le secteur puisse survivre et ne pas subir de distorsions de la concurrence. Dans cette optique, la situation de Malte et de Chypre apparaît préoccupante, étant donné la dimension de leurs flottes.

3.3.1.5. La navigation aérienne

En matière de navigation aérienne, le défi consiste à appliquer les exigences relatives à l'accès au marché, les contrôles et applications de l'acquis, avec les périodes transitoires connues et négociées avec les pays candidats. Le Comité ne perçoit pas de problèmes à cet égard.

3.3.2. Fiscalité

3.3.2.1. Le transport routier

Sur ce point, la situation diffère d'un pays candidat à l'autre. Plusieurs d'entre eux appliquent le même système que l'UE (taxe sur les véhicules, accises et redevance d'utilisation ou péage).

D'autres pays candidats appliquent un système différent. Dans l'UE, le Livre blanc sur les transports paru en septembre 2001 introduisait une idée nouvelle, à savoir que chaque secteur des transports devrait payer la totalité des coûts entraînés par lui, y compris les coûts externes. Une directive cadre est envisagée, qui prévoit un système de prélèvement sur les infrastructures et une proposition prévoit d'uniformiser la perception d'une redevance pour les véhicules lourds. Le Comité est d'avis que le principe suivant lequel chaque mode de transport devrait payer l'entièreté des coûts entraînés par lui est un principe acceptable mais il plaide pour l'adoption d'un système simple auquel les pays candidats pourraient également participer sans tarder.

3.3.2.2. La navigation intérieure

Du point de vue fiscal, l'adhésion des pays candidats n'aura pas, aux yeux du Comité, d'importantes conséquences dans le secteur de la navigation intérieure. Comme on le sait, il est interdit, conformément à l'Acte de Mannheim, d'introduire des redevances pour l'utilisation du Rhin.

À l'heure actuelle, on ne connaît pas encore les réactions aux idées lancées par le Livre blanc.

3.3.2.3. La navigation maritime

Dans ce secteur, une révision des directives existantes en matière d'aides d'État est en cours afin de pouvoir améliorer la compétitivité de la flotte maritime UE.

3.3.2.4. La navigation aérienne

Le Comité estime souhaitable, afin de soumettre les différents modes de transport au même traitement fiscal, d'entamer sans tarder les discussions sur le dossier fiscal dans le secteur de la navigation aérienne.

3.4. *Conséquences sociales*

3.4.1. Le transport routier

Dans les États de l'Union actuelle, certains pays craignent pour l'emploi dans le secteur des transports après l'adhésion des pays candidats. Ils redoutent des pertes d'emplois, notamment parce que les coûts salariaux sont sensiblement inférieurs dans les pays candidats.

En outre, l'adhésion des pays candidats signifie que la frontière extérieure de l'UE sera déplacée vers la frontière extérieure des pays candidats. Le Comité souligne que cela entraînera des conséquences sociales pour le personnel douanier des États membres qui forment actuellement la frontière extérieure de l'Union ainsi que pour le personnel douanier des pays candidats qui ressentiront dans une mesure accrue les conséquences de l'élargissement sur leur territoire. Selon le Comité, ces conséquences sont sous-estimées.

Un programme social de formation et d'entraînement sera nécessaire pour les douaniers en poste aux nouvelles frontières extérieures, à l'instar de ce qui s'est fait dans le passé pour les ressortissants de la Communauté.

3.4.2. La navigation intérieure

À première vue, les conséquences sociales de l'élargissement ne devraient pas être aussi lourdes que prévu, tant pour les travailleurs de l'UE actuelle que pour les travailleurs des futurs nouveaux membres.

3.4.3. Le rail

Selon le Comité il est trop tôt pour apprécier les conséquences sociales de l'adhésion pour le personnel des transports ferroviaires.

3.4.4. La navigation maritime

Dans le secteur maritime, on redoute beaucoup l'apparition de pratiques de dumping social une fois les pays candidats devenus membres de l'Union. Selon le Comité, après l'adhésion il faudra appliquer en fait aux marins des pays candidats les mêmes conditions de travail qu'aux marins de l'UE. Or, ce n'est pas le cas à l'heure actuelle et il y a lieu de craindre qu'après l'adhésion la situation ne changera pas. En effet, on peut très bien faire travailler sur des navires communautaires des marins extracommunautaires et les payer selon les tarifs en vigueur dans leur pays d'origine. Pour le Comité, il s'agit là d'une situation inacceptable, doublée d'une distorsion de la concurrence. Certes, les conséquences peuvent varier d'un pays à l'autre, mais le Comité reste d'avis qu'il est souhaitable de fixer une norme UE dans le cadre d'une directive ou d'un règlement UE, de manière à ce que la législation de l'État du pavillon soit d'application.

3.4.5. La navigation aérienne

Pas de problème à prévoir dans ce secteur.

3.5. *Sécurité des transports*

3.5.1. Le transport routier

Selon le Comité, la sécurité des transports est l'un des principaux thèmes auxquels il convient de prêter attention dans les négociations en vue de l'élargissement. Cela d'autant plus qu'il ressort de chiffres de la CEMT (Conférence des ministres européens des transports) que la situation de la sécurité des transports s'est détériorée ces dernières années dans les pays candidats. Cela résulte en partie de la croissance du parc automobile dans ces pays. Le Comité est d'avis qu'il convient de renforcer à la fois la réglementation et sa mise en œuvre et de mieux contrôler son application afin de pouvoir mettre un frein à cette tendance défavorable. Dans ce contexte, le Comité fait observer qu'il convient de tendre à un changement de mentalité chez les usagers des transports et au développement d'une «culture des transports» dans les pays candidats. Le développement économique a eu pour conséquence une croissance soutenue du transport routier. Dans le domaine de la sécurité des transports , l'acquis communautaire comprend notamment l'introduction de la réglementation des temps de conduite et des temps de repos, du tachygraphe électronique, du limiteur de vitesse, et à l'avenir, de la carte de conducteur, obligatoire dès l'adhésion pour les véhicules internationaux. De plus, si le Livre blanc des transports est transposé dans la réglementation européenne, les coûts occasionnés par des accidents de la circulation devront se répercuter dans les prix du transport. Parallèlement à cela, il est très important aux yeux du Comité de démarrer une analyse systématique des causes des accidents de la circulation.

3.5.2. La navigation intérieure

Dans le domaine de la navigation intérieure, la situation de la sécurité ne devrait pas subir d'importants changements suite à l'adhésion des pays candidats.

3.5.3. Le rail

Étant donné que les voies de chemin de fer transportent quotidiennement des millions de personnes et de marchandises, il est de la plus grande importance de garantir un niveau de sécurité des transports dans l'UE également après l'adhésion. C'est à cette fin que la Commission européenne a proposé dans son deuxième «paquet rail» toute une série de mesures d'accompagnement. Le Comité est d'avis qu'il convient de recommander l'adoption de ces mesures d'accompagnement le plus rapidement possible.

3.5.4. La navigation maritime

Le Comité considère la sécurité maritime comme une question préoccupante pour pratiquement tous les pays candidats (navigateurs). Cela concerne avant tout les exigences en matière de sécurité auxquelles doivent satisfaire les navires. En l'occurrence, il s'agit principalement de la législation internationale (IMO) — au demeurant incomplète —, qui est d'application dans tous les pays et reprise dans l'acquis communautaire, sous une forme éventuellement renforcée. Même si les candidats n'ont pas demandé de période transitoire sur ce volet, ce point mérite notre attention. Des accidents récents avec des navires, provenant par exemple de Chypre et de Malte, ont mis en évidence une fois de plus la gravité de cette problématique. Au sein de l'UE, à l'occasion de ces accidents, il a été procédé à une réévaluation de l'acquis (ce que l'on a appelé les «mesures Erika»), et cela risque de creuser davantage l'écart avec les pays candidats si ceux-ci n'agissent pas rapidement. C'est pour cette raison qu'il convient de réaliser au plus vite la législation sur cette matière dans les pays candidats.

3.5.5. La navigation aérienne

Le paquet de sécurité a été établi dans un protocole séparé, conclu entre chaque pays candidat et l'UE. Des accords par pays candidat sur d'éventuelles dérogations sont possibles.

3.6. *Infrastructures*

3.6.1. Situation actuelle

Un réseau de corridors de transport (réseau transeuropéen de transport ou TEN-T) a été mis en place au sein de l'UE. Afin de préparer l'adhésion des pays candidats à ce réseau, la Commission européenne a mis en place un processus d'évaluation des infrastructures existantes et des besoins en infrastructures de transport dans ces pays (TINA — Transport Infrastructure Needs Assessment). Le coût total des travaux évalué dans ce cadre s'élève à environ 90 milliards d'EUR. Les travaux consisteront dans la construction / l'agrandissement de 18 000 km de routes, 20 000 km de voies de chemins de fer, 38 aéroports, 13 ports de mer et 49 ports fluviaux. Il faudra mettre l'accent sur les infrastructures de navigation intérieure, dans la mesure où il est apparu dans l'avis [1] que des travaux sont nécessaires pour assurer une utilisation optimale des voies navigables à l'intérieur des réseaux transeuropéens. Les projets d'infrastructure des pays candidats qui sont décrits dans le rapport final de l'enquête TINA pourront être pris en considération pour un financement UE au départ des fonds ISPA et *Phare*. Le financement ne couvrira cependant pas 100 %: les pays candidats doivent apporter eux-mêmes la plus grosse partie des capitaux (il est question de plus de 90 %). Après l'adhésion, les pays candidats tomberont sous l'application de la réglementation UE relative au réseau transeuropéen de transport. Cette réglementation comprend des lignes directrices pour le développement du réseau transeuropéen de transport ainsi que les règles générales pour l'octroi d'un soutien financier. Selon le Comité, il y a lieu d'adapter cette réglementation: s'agissant des orientations relatives au TEN-T, il faut indiquer noir sur blanc aux pays candidats quelles infrastructures feront partie du réseau. À cet égard, le Comité fait observer que le prolongement des réseaux transeuropéens en direction des îles européennes [2] devra valoir également, à l'avenir, pour les pays candidats. Par ailleurs, un point à garder présent à l'esprit est que les États membres participant aux projets relatifs au développement du TEN-T devront également remplir les conditions relatives à la protection de l'environnement (directive Habitat).

3.6.2. Un autre aspect important est que les investissements ne peuvent être efficaces que s'ils sont entrepris compte tenu de la nature multinationale et transfrontalière des TEN-T. Dès lors, leur planification, leur gestion et leur calendrier, etc, exigent une coopération et une coordination au niveau régional et transfrontalier. Les projets en matière d'infrastructures doivent être réalisés sur la base d'un réseau transfrontalier intégré; un bon exemple à cet égard nous est fourni par les États et les ports du danube.

3.7. *Environnement*

3.7.1. Modes de transport

Ce chapitre comprend les normes en matière d'émissions dans l'atmosphère et la qualité des carburants. Grâce aux normes européennes, les émissions entre autres de Nox dans l'UE se sont stabilisées à un niveau raisonnable. L'accroissement du marché intérieur laisse entrevoir une croissance importante des transports de marchandises par route. L'objectif qui consiste à réduire les émissions de CO_2 ne pourra pas être atteint. Afin de limiter les dégâts autant que possible, il est important de réaliser dans les pays candidats, le plus rapidement possible, un «parc automobile propre». En outre, il sera difficile d'arriver à réduire les nuisances acoustiques du trafic et le nombre de victimes de la circulation.

Pour cette raison, mais aussi en raison de la congestion prévisible des routes, il est nécessaire, selon le Comité, de s'employer activement à la mise en place d'infrastructures pour d'autres modes de transport et de développer des conceptions compatibles avec les lois du marché. Selon le Comité, l'attribution de la totalité des coûts à l'ensemble des modes de transport devrait faciliter ce processus.

Enfin, dans les pays candidats, il faut s'assurer que lors de la planification et de la mise en place des infrastructures, les dispositions UE de *Natura* 2000 et de la directive Flore-Faune-Habitat (Directive FFH) soient respectées. Parallèlement à la réalisation d'un test environnemental stratégique pour les programmes d'infrastructures, il est important d'impliquer à un stade précoce la population et les mouvements de protection de la nature et de l'environnement.

Enfin, le Comité juge important de mettre en place un système d'observation du marché pour les répercussions que les investissements en matière de trafic et de transport peuvent avoir sur l'environnement, de manière à mieux apprécier l'impact environnemental des choix opérés.

3.8. *Sécurité aux frontières*

Le secteur des transports est particulièrement sensible aux aspects de la sécurité liés aux actes terroristes et à l'immigration illégale.

Dans la perspective de l'élargissement, il conviendrait de prendre toutes les précautions nécessaires. À la demande de la Commission, le Comité est en train de préparer un avis exploratoire sur le sujet.

[1] Avis d'initiative sur l'avenir du réseau transeuropéen «voies navigables» — JO C 80 du 3.4.2002, p. 15.

[2] Avis d'initiative «Le prolongement des réseaux transeuropéens en direction des îles européennes» — JO C 149 du 21.6.2002, p. 60.

4. **Conclusions**

Le Comité est d'avis que l'élargissement aux pays candidats dans un avenir proche est un choix judicieux, du point de vue de la politique des transports. L'élargissement aura non seulement des conséquences pour les États membres actuels de l'Union, mais il offrira aussi de nouvelles possibilités, et entraînera des conséquences pour d'autres pays, comme par exemple la Russie.

Le présent document envisage la situation de l'élargissement à 13 pays candidats. L'accent est mis sur la transposition de l'acquis communautaire et notamment sur son application effective dans la pratique. Le Comité insiste particulièrement sur ce dernier aspect, dans la mesure où selon lui les conséquences de l'adhésion pour les instances administratives et les citoyens des pays candidats sont quelque peu sous-estimées. Que l'on songe par exemple au déplacement de la frontière extérieure et à ses conséquences sociales pour le personnel douanier et les infrastructures. De même, les conséquences de l'adhésion seront considérables dans le domaine de la sécurité des transports et de l'environnement.

En résumé, le Comité considère l'élargissement comme un choix judicieux, dans l'optique de la politique des transports, mais selon lui les conséquences de l'élargissement sont sous-estimées dans bon nombre de secteurs.

Bruxelles, le 19 septembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Résolution à l'intention de la Convention européenne

(2003/C 61/27)

Lors de sa 393e session plénière des 18 et 19 septembre 2002 (séance du 19 septembre), le Comité économique et social a adopté la présente résolution par 167 voix pour, 4 voix contre et 6 abstentions.

1. **Préambule**

1.1. Le Comité est, au niveau européen, l'enceinte institutionnelle de consultation, de représentation, d'information et d'expression de la société civile organisée, enceinte qui permet aux représentants des organisations économiques, sociales et civiques des États membres d'être partie intégrante du processus de formation des politiques et des décisions au niveau communautaire.

1.2. Les relations privilégiées que le Comité entretient avec les Conseils économiques et sociaux et institutions similaires dans les États membres, ainsi qu'avec la société civile organisée des pays et ensembles géographiques tiers avec lesquels l'Union européenne entretient des relations structurées, renforcent la valeur ajoutée et la légitimité de son action en faveur d'une Europe politiquement plus accessible, plus transparente et plus participative. Les relations soutenues établies par le CESE avec les organisations de la société civile non représentées en son sein contribuent également à accroître cette valeur ajoutée et cette légitimité. Le Comité entend renforcer ces relations.

1.3. Par cette résolution, le CESE a choisi de limiter son propos à certaines considérations et prises de position essentielles au regard du débat sur l'avenir de l'Europe. Le Comité se réserve la possibilité de se prononcer ultérieurement sur certains thèmes plus particulièrement traités par la Convention européenne.

2. **Le modèle européen de société**

2.1. Le CESE attend de la part de la Convention une nouvelle définition des fondements constitutionnels de l'Union européenne qui (i) se caractérise par un équilibre entre la diversité culturelle et l'unité politique, et (ii) permette au modèle européen de société de se développer tout en valorisant les identités socioculturelles.

2.2. Les travaux de la Convention touchent à l'essence même de l'identité et du projet européens, et aux valeurs sur lesquelles celui-ci se fonde, et ne concernent pas uniquement «les compétences» et la répartition des pouvoirs.

2.3. En tant qu'expression d'une adhésion à des valeurs communes, la culture est un facteur fondamental de l'identité européenne. Le Comité demande que dans le cadre du futur traité constitutionnel le concept de culture soit compris de telle manière que la politique de l'Union dans ce domaine contribue à la formation d'une véritable communauté de valeurs, en garantissant en même temps l'épanouissement des cultures nationales et régionales.

2.4. Le Comité réitère son appui au développement de la citoyenneté de l'Union européenne.

2.5. Ceci impose de définir une architecture institutionnelle qui soit dotée d'une forte légitimité démocratique au sein de laquelle:

(i) les pouvoirs et les responsabilités des institutions seraient plus clairement définis et

(ii) la variété socioculturelle des pays européens, ainsi que la progression forte et continue de la cohésion économique et sociale, seraient les éléments fondateurs d'une identité européenne participative et partagée par tous.

2.6. La Charte des Droits fondamentaux constitue à cet égard un engagement éthique, social et politique, et une pierre angulaire pour la création de cette identité commune. Elle traduit en effet la reconnaissance d'une communauté de droits et de devoirs auxquels souscrivent tous les citoyens et dont ils se sentent porteurs. Le Comité demande l'insertion de la Charte dans le traité constitutionnel.

2.7. Le Comité estime indispensable que l'Union assume une part plus grande de responsabilité au niveau international et parle d'une seule voix. Il plaide pour que l'Union soit dotée des institutions qui lui permettent de mener une véritable politique étrangère fondée notamment sur les idéaux de paix, de démocratie, de solidarité et de bien-être économique et social, qu'elle contribue au développement des sociétés civiles des pays partenaires et assure leur implication effective dans ses programmes de coopération, par la mise en place de dispositifs d'association, comme elle l'a déjà fait, à la suggestion du CESE, dans les accords de Cotonou ou dans le cadre de la coopération méditerranéenne.

2.8. Le CESE apporte une valeur ajoutée supplémentaire à l'action de l'Union dans le domaine des relations extérieures grâce au dialogue structuré qu'il ne cesse de développer avec les représentants de la société civile des pays candidats à l'adhésion, ainsi qu'avec les pays partenaires de la Méditerranée, d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'Amérique latine, de Russie et d'Asie.

2.9. Le Comité considère comme fondamental un renforcement des compétences de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI) afin de répondre aux préoccupations des citoyens en matière de lutte contre toutes les formes de criminalité.

2.10. Il estime essentiel que l'Union soit dotée des instruments nécessaires à la mise en œuvre effective d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile fondée sur la solidarité.

2.11. Il y a lieu d'améliorer les politiques d'intégration des immigrants. Le Comité demande que la Convention étudie la possibilité d'accorder la citoyenneté de l'Union aux ressortissants des pays tiers ayant le statut de résident de longue durée.

3. **Démocratie participative, dialogue civil et dialogue social**

3.1. Le Comité préconise le renforcement de la démocratie représentative par le développement de processus participatifs qui permettent aux organisations de la société civile d'être associées à un stade précoce au processus de formation des politiques et à la préparation des décisions, ainsi qu'à la mise en œuvre de celles-ci. En permettant la participation de ceux qui sont directement concernés, le dialogue civil constitue un élément clé pour accroître la légitimité démocratique de l'Union européenne.

3.2. Sans préjudice de sa structure et de ses compétences, le CESE a un rôle clé à jouer dans l'organisation du dialogue civil et a vocation à en être l'enceinte.

3.3. À cet égard, il convient de distinguer nettement le dialogue avec les organisations de la société civile, d'une part, ainsi qu'entre celles-ci, d'autre part, du dialogue social. Le dialogue social européen est un mécanisme disposant de pouvoirs quasi législatifs. Il est clairement défini en termes de participants, de pouvoirs et de procédures.

3.4. Il y a lieu de développer la participation et les responsabilités spécifiques des partenaires sociaux dans le cadre d'un approfondissement du dialogue social européen.

3.5. L'aspiration à un dialogue civil découle à la fois des principes de démocratie et de subsidiarité. Le principe de subsidiarité ne concerne pas uniquement la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux territoriaux, il exprime aussi une conception participative des relations entre les pouvoirs publics et la société, ainsi que des libertés et des responsabilités des citoyens. Au moment de choisir les acteurs à associer à la préparation des décisions, il y a ainsi lieu de prendre en compte, parallèlement à la subsidiarité territoriale (verticale), la subsidiarité fonctionnelle (horizontale), laquelle constitue une composante majeure de la bonne gouvernance.

3.6. Tant le dialogue social que la pratique de la coréglementation ou de l'autoréglementation, qui traduisent un partage des responsabilités entre les institutions et les parties intéressées, participent de cette bonne gouvernance européenne.

4. **La gouvernance économique et sociale**

4.1. Le CESE demande une coordination des politiques économiques qui permette d'exploiter au mieux le potentiel de croissance et d'emploi que recèle l'Union, le rétablissement du droit de proposition de la Commission et la consultation obligatoire du Comité dans la procédure d'élaboration des orientations de politique économique, un meilleur dosage des instruments de politique macroéconomique et de politique structurelle, ainsi qu'un dialogue soutenu entre les différents acteurs de la politique macroéconomique, en particulier les partenaires sociaux.

4.2. Le Comité demande que le plein emploi soit explicitement mentionné dans le traité constitutionnel comme un des objectifs de l'Union et qu'il soit précisé plus clairement aux articles pertinents dudit traité que la politique économique et monétaire doit contribuer à la réalisation de l'objectif de croissance et de plein emploi.

4.3. Le Comité insiste pour que l'Union se dote des instruments nécessaires à la réussite de la stratégie de Lisbonne qui vise à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique et qui soit capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration qualitative et quantitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.

4.4. Le Comité souligne également que le succès de la stratégie de Lisbonne est tributaire de la mise en oeuvre des conclusions du sommet de Göteborg et qu'il y a lieu dès lors d'intégrer tous les principes essentiels à la réalisation du développement durable.

4.5. Le Comité est également en faveur:

i) du renforcement de la politique de cohésion économique et sociale et de l'unification des procédures et modalités d'action afin d'en renforcer l'efficacité et d'assurer une implication effective des organisations de la société civile;

ii) d'un soutien à l'innovation et à l'esprit d'entreprise dans sa diversité conformément aux lignes d'action définies dans la Charte européenne des petites entreprises, notamment;

iii) de l'insertion, dans le traité constitutionnel, d'une référence spécifique à la prestation des services d'intérêt général comme étant l'une des actions que l'Union, en étroite coopération avec les États membres doit développer afin d'atteindre ses objectifs, ainsi que d'une disposition qui permette de faire prévaloir les buts d'intérêt général poursuivis par les services concernés;

iv) d'un renforcement des instruments de lutte contre la fraude financière en coopération avec les États membres.

4.6. Le Comité considère que, sans préjudice des compétences législatives de l'Union, la méthode de coordination ouverte constitue un instrument important pour faire progresser la cohésion économique et sociale à condition que les partenaires sociaux et les autres acteurs concernés de la société civile soient effectivement impliqués. Le Comité demande que cette méthode, au suivi de laquelle il entend être associé, dispose d'une base juridique dans le traité constitutionnel.

4.7. S'agissant du financement des politiques communautaires, il est nécessaire de s'assurer que, sur le long terme, les recettes de l'Union sont adéquates par rapport aux engagements pris. Le Comité demande que soit mis en place un nouveau système de financement. Un renforcement des ressources propres de l'Union doit être envisagé.

4.8. Le Comité demande une réforme durable des processus de formation des politiques et des décisions au niveau de l'Union, fondée sur les principes de solidarité, de transparence, de cohérence, de subsidiarité, de proportionnalité et d'ouverture.

4.9. La simplification des processus législatifs et de la réglementation communautaire elle-même est une nécessité impérative et un préalable indispensable à l'élargissement; elle permettra une meilleure compréhension des politiques communautaires et du processus d'intégration européenne par les acteurs économiques et sociaux et par les citoyens. Dans ce contexte, le CESE demande que les institutions européennes adoptent des codes de conduite visant à la simplification du processus réglementaire, ainsi que la nécessité de renforcer l'analyse d'impact qui devrait accompagner tout projet de réglementation en y incluant un examen des alternatives possibles.

4.10. Le Comité est d'avis qu'il faudrait favoriser davantage la coréglementation en combinant un cadre communautaire avec l'initiative des parties intéressées en vue de parvenir aux objectifs de flexibilité et d'efficacité accrues.

4.11. Le Comité demande par ailleurs que le traité constitutionnel lui reconnaisse la possibilité d'assumer mieux encore sa fonction en généralisant sa consultation à un stade préalable du processus législatif, en particulier par le développement de la procédure des avis exploratoires à la demande des autres institutions.

4.12. Au fur et à mesure que l'Union étend le réseau de consultations afin d'accroître la qualité de la gouvernance démocratique, le CESE considère qu'il joue un rôle de pont entre la Commission et la société civile organisée, ainsi que l'illustre le succès du récent Forum sur le développement durable tenu en septembre 2002.

4.13. Enfin, le CESE estime qu'il serait conforté dans sa fonction si le statut d'institution lui était conféré dans le traité constitutionnel.

5. **Conclusions**

5.1. Le Comité réitère la nécessité que tout soit mis en œuvre, à tous les niveaux, pour que les citoyens européens soient pleinement associés à la définition d'un projet pour l'Europe élargie et qu'il soit donné à celui-ci un véritable contenu. Face aux préoccupations persistantes des citoyens européens à l'égard d'un manque de transparence et d'association dans le processus d'intégration européenne, il est indispensable que se dégage des travaux de la Convention une vision de l'Avenir de l'Europe qui les conduisent à adhérer et à s'identifier davantage à ce processus.

5.2. Le CESE confirme sa volonté de continuer à jouer pleinement son rôle au sein de la Convention européenne et, conformément à la résolution qu'il a adoptée à ce sujet [1], de contribuer tout particulièrement à une ouverture aussi grande que possible du débat sur l'avenir de l'Union au sein de la société civile organisée.

---

[1] Résolution sur «l'Avenir de l'Europe» du 17 septembre 2001 — CES 1033/2001 fin.

394e SESSION PLÉNIÈRE DU 24 OCTOBRE 2002

Avis du Comité économique et social européen sur la «Sécurité des transports»

(2003/C 61/28)

Le 23 avril 2002, sous forme d'une lettre de Mme Loyola de Palacio, la Commission a demandé, au Comité économique et social d'élaborer, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, un avis exploratoire sur la «Sécurité des transports».

Le 23 avril 2002, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», de préparer les travaux du Comité en la matière.

Lors de sa 394e session plénière du 24 octobre 2002, compte tenu de l'urgence du dossier, le Comité économique et social européen a désigné comme rapporteuse générale Mme Bredima Savopoulou et a adopté le présent avis par 93 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le monde doit faire face à d'énormes incertitudes. Les ondes de choc de ces tragiques événements se sont répandues à travers le monde et les répercussions s'en font sentir dans pratiquement tous les aspects de notre vie.

1.2. La sûreté et la sécurité, tant préventives qu'opérationnelles, ont acquis une importance sans précédent et figurent en tête de liste des priorités des décideurs politiques. Il est intéressant toutefois de remarquer qu'il n'existe aucune définition du terrorisme communément reçue au niveau international.

1.3. La nécessité d'accroître la sécurité dans le monde constitue un impératif reconnu tant par les gouvernements que par les sociétés de transport. La sécurité absolue est un objectif impossible à atteindre. En période de crise grave, la tendance est de tenter d'envisager toutes les éventualités et de trouver des mesures susceptibles d'y faire face. Cependant, quelle que soit la gravité des menaces qui pèsent sur la sécurité, des mesures d'une telle intensité ne peuvent être maintenues au-delà de quelques jours. Choisir le meilleur moment pour recourir à des mesures de sécurité et déterminer leur intensité suppose une bonne compréhension des différents types de risques auxquels est confronté le réseau des transports et de leur probabilité.

1.4. Dans la foulée des événements du 11 septembre, le secteur du transport maritime et celui du transport aérien ont affirmé leur total soutien à la lutte contre le terrorisme et contre les autres menaces à la sécurité des navires et des avions. La sécurité est l'exemple type du problème où tous les maillons de la chaîne des transports doivent être associés afin de parvenir à des résultats tangibles. Chacun doit assumer sa part de responsabilité — faute de quoi le «maillon faible» sera la cible des terroristes qui cherchent à infiltrer le système.

1.5. La sécurité de la navigation maritime et de l'aviation civile constitue un problème mondial, résultant du terrorisme et d'actes illicites; en tant que tel, il exige une attention et des solutions au niveau mondial, que seules des organisations internationales telles que l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) peuvent offrir. Toutefois, le concept «porte-à-porte», qui associe plusieurs modes de transport, a pour conséquence que tous les modes de transport sont inévitablement concernés par l'importance croissante des considérations liées à la sécurité. D'où la nécessité d'une interopérabilité de la chaîne logistique intégrée.

2. L'impact des mesures de sécurité

2.1. Le coût du transport maritime et aérien de marchandises a également été grevé par le renforcement des exigences de sécurité et une série de contraintes supplémentaires [1]. Pour le fret international par mer, on citera notamment les obligations de notification, l'intensification des inspections effectuées par les garde-côtes ou l'imposition d'une escorte par un remorqueur, qui ont alourdi les frais et allongé les délais d'attente. En matière de transport de biens par air, l'augmentation des dépenses de sécurité dans les aéroports a débouché sur l'introduction de redevances spéciales, sur la hausse des primes d'assurances commerciales et sur le prélèvement de surtaxes de guerre pour certaines régions sensibles.

2.2. Un rapport récent de l'OCDE [2] relatif aux conséquences des attentats du 11 septembre 2001 pour les transports et les échanges internationaux suggère que «le coût de l'attente, des formalités administratives et de l'observation des règles relatives au passage des frontières représentait, selon les estimations, entre 5 et 13 pour cent de la valeur des biens transportés» et que «les mesures de sécurité supplémentaires pourraient ajouter de 1 à 3 points de pourcentage à cette quote-part». Il est essentiel que les gouvernements évitent d'imposer des formalités administratives ou des coûts disproportionnés. En outre, les coûts qui incombent aux gouvernements ne doivent pas être facturés aux sociétés de transport.

---

(1) OCDE, Les conséquences économiques du terrorisme, 17 juillet 2002, document de travail du département des affaires économiques no 334; Conseil des ministres OCDE sur la sécurité des transports et le terrorisme, 2 mai 2002.

(2) TD/TC/WP (2002) rév. 1/702002.

2.3. La navigation maritime et l'aviation civile doivent continuer à assurer les flux commerciaux internationaux de manière efficace et agissante; pour ce faire, il y a lieu d'équiper les navires et les avions, ainsi que les installations portuaires et aéroportuaires de la manière voulue pour faire face à d'éventuels attentats ou à toute autre forme de projet criminel. Des procédures de sécurité trop contraignantes pourraient pratiquement paralyser l'activité de transport de marchandises, offrant ainsi aux terroristes le succès qu'ils recherchent.

2.4. Les nouvelles mesures de sécurité doivent être soupesées en fonction des objectifs à atteindre, du coût et de l'impact sur le trafic. Il est dès lors nécessaire d'examiner soigneusement les propositions et de déterminer si elles sont réalistes et transposables dans la pratique. Ces mesures ne doivent porter atteinte de manière excessive ni aux droits de l'homme, ni à l'ordre constitutionnel des États, sous peine de faire le jeu des terroristes.

2.4.1. Le coût des mesures de sécurité et sa répartition des coûts doivent reposer sur des estimations de mesures raisonnables susceptibles d'être mises en œuvre afin d'empêcher ou de réduire le risque d'attentats terroristes. Cette analyse doit mesurer le prix réel de la mise en œuvre, les frais directs et indirects pour les transporteurs (retards, équipements supplémentaires, etc.), les conséquences sur le commerce mondial et les distorsions pour la structure des échanges (le commerce risquant d'être réorienté vers des zones de moindre sécurité).

2.4.2. Les mesures unilatérales sont inacceptables, surtout lorsqu'elles sont appliquées de manière asymétrique et au détriment des intérêts de pays tiers. Il convient d'éviter toute disposition unilatérale et arbitraire, car ce type d'initiative gêne le commerce mondial en multipliant les formalités et autres obstacles et débouche sur des distorsions de concurrence et des effets économiques négatifs.

2.4.3. Compte tenu du caractère international des transports maritimes et aériens, les exigences de sécurité doivent être fondées sur des accords réciproques et appliquées de manière uniforme et sans discrimination; elles doivent permettre l'écoulement des marchandises avec un maximum d'efficacité.

2.4.4. Les précautions prises pour éviter les attentats supposent de disposer de certaines informations; les opérateurs de transport devront dès lors transmettre toute information ou tout soupçon aux autorités et informer leur personnel.

2.4.5. Le renforcement de la sécurité implique fatalement des mesures coûteuses dans le domaine tant matériel (infrastructure et équipements) qu'humain (personnel et formation). Il conviendra de veiller à éviter les dispositifs techniques disproportionnés, qui pourraient être taxés de protectionnistes ou accusés de favoriser des intérêts commerciaux. En outre, dans leur étendue comme dans leur intensité, les mesures devront tenir compte des facteurs de contre-performance liés à l'intervention de l'élément humain (fatigue, tension, etc.). La mise en œuvre des dispositions de sécurité affectera inévitablement les travailleurs du secteur des transports. La vision philosophique et la culture de l'Europe prônant le respect rigoureux des droits de l'homme, toute réaction face aux menaces terroristes se doit de ne pas négliger ces principes auxquels elle est attachée de longue date.

2.4.6. Des responsabilités de police qui incombent normalement aux organes de l'État risquent de plus en plus d'être imposées, de manière directe ou non, aux équipages de bateaux et d'avions ainsi qu'aux autorités portuaires, alors qu'elles excèdent leurs obligations traditionnelles et pourraient les exposer à des risques physiques et à un stress émotionnel.

3. **Répercussions en matière d'assurances**

3.1. En matière d'assurances, les retombées imputables aux événements du 11 septembre ont été terribles pour le transport maritime et aérien. Les assureurs commerciaux ont supprimé totalement la couverture des risques de guerre, qui n'a été remise sur le marché qu'à un tarif plus que décuplé par rapport à celui pratiqué jusqu'alors. Le secteur a augmenté les primes exigées dans une proportion allant de 0,03 à 0,05 % de la valeur des marchandises concernées mais cette hausse n'a fait que résorber partiellement la baisse qu'elles avaient enregistrée durant la décennie écoulée. L'assurance contre le terrorisme a, quant à elle, très largement disparu, contraignant les pouvoirs publics à entrer en scène pour la couverture de risques jugés trop lourds par le secteur privé.

3.2. Les nouvelles mesures de sécurité ont également eu des effets pour le marché de l'assurance. Il a fallu envisager de couvrir les inévitables retards dus à l'intensification de ces dispositions. En outre, elles ont imposé l'acquisition et l'assurance d'équipements de numérisation (scannage) ([1]).

3.3. Dans le secteur maritime, les zones géographiques pour lesquelles des surprimes sont exigibles, tout comme leurs périodes d'application, ont été étendues au-delà du raisonnable. Le sentiment est très répandu que les événements du 11 septembre ont servi à justifier l'imposition de primes démesurées. Armateurs et assureurs sont actuellement occupés à dialoguer afin d'arriver à dégager des solutions plus sensées pour ce problème.

([1]) Les équipements de sécurité sont d'un coût très élevé; ainsi, un numériseur de conteneur installé dans le port de Rotterdam est revenu à 14 millions d'EUR.

3.4. En matière de transport aérien, des primes supplémentaires ont été demandées pour assurer les avions contre les risques de guerre. Le gouvernement des États-Unis a pris en charge les frais supplémentaires d'assurance encourus par les transporteurs américains. Face aux défis posés en la matière, il a fourni une assistance financière directe aux compagnies aériennes et renforcé la sécurité des airs. Pour éviter une interruption du trafic aérien, les ministres des finances de l'UE ont approuvé un code de conduite fixant les conditions auxquelles les autorités gouvernementales des Quinze peuvent octroyer une aide en matière d'assurance aéronautique. Aux termes de ce document, les pays membres qui le souhaitent peuvent soit payer pour leurs compagnies aériennes les primes d'assurance liées au «risque de guerre et de terrorisme», soit leur fournir une garantie d'État contre ce dernier. Le CESE soutient l'initiative relative à la viabilité des compagnies de l'UE.

3.5. Dans la mesure où il existe certains indices d'un retour à une situation acceptable pour l'aviation commerciale, les garanties qu'offrent les assurances des compagnies aériennes des États membres ne seront pas prolongées. La Commission, soucieuse de mettre un terme aux difficultés récurrentes qui empêchent de trouver une couverture adéquate en matière d'assurance, a proposé des exigences minimums pour tous les transporteurs utilisant l'espace aérien de l'UE, c'est-à-dire une responsabilité minimale par passager et par kilo de fret. À long terme, un système de mutuelle visant à couvrir — en échange d'un coût raisonnable — la responsabilité pour les tiers en cas de terrorisme pourrait constituer une solution de rechange.

4. **Sécurité maritime**

4.1. *La sécurité maritime en perspective*

4.1.1. Même si ce sont des avions et des aéroports qui ont été impliqués dans les attentats du 11 septembre, les navires et le transport maritime sont également vulnérables aux risques de terrorisme. Des bateaux pourraient être utilisés comme arme, pour lancer une attaque; ils pourraient servir à transporter des armes ou des matériaux dangereux; une fois coulés, ils pourraient enfin être employés pour perturber les infrastructures de transport (entrées des ports, canaux). Les navires chimiquiers et gaziers, ainsi que les pétroliers chargés sont particulièrement vulnérables et présentent des risques accrus. Les conteneurs transportés par bateau pourraient également être utilisés pour transporter clandestinement des armes de destruction massive ou des terroristes. Compte tenu du danger potentiel, les États-Unis ont mis en place des dispositions extrêmement étendues afin de protéger leurs ports et leurs navires. À ce jour, aucun autre pays n'a encore modifié de façon aussi unilatérale et aussi spectaculaire ses dispositifs de sécurité en matière de navigation.

4.1.2. En comparaison avec les avions et à l'exception du détournement du bateau de croisière *Achille Lauro*, aucun paquebot ni cargo n'a jusqu'ici été la cible d'attaques terroristes. Toutefois, des cargos ont été victimes d'actes de piraterie et d'attaque à main armée. Pour la période comprise entre 1984 et 2002, le nombre d'agressions de ce type contre des navires a été de 2 650.

4.1.3. L'évaluation des risques doit dès lors porter essentiellement sur la probabilité et sur la gravité potentielle des risques: localisation géographique, caractéristiques du mode de transport, facilité d'accès, exposition au risque, problèmes d'ordre institutionnel et juridique soulevés par les mesures de sécurité.

4.1.4. Les mesures de sécurité liées à la navigation doivent être très claires quant aux exigences à respecter en ce qui concerne les navires, les équipages, les passagers, les sociétés de transport, les consignataires, les exploitants de terminaux et les transporteurs routiers et ferroviaires participant aux échanges internationaux; elles doivent être proportionnelles à la menace supposée.

4.2. *Les travaux en cours au sein de l'OMI*

4.2.1. Les préoccupations relatives aux actes illicites qui menacent la sécurité des navires et de leurs passagers et équipages sont au centre des travaux de l'OMI depuis les années 1980.

4.2.2. À la suite des événements de l'*Achille Lauro* en 1985, l'OMI a adopté une résolution et deux circulaires qui recommandent des mesures visant à empêcher les actes illicites contre la sûreté et la sécurité des navires de passagers [1].

4.2.3. En 1988, l'OMI a adopté la convention pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime et un protocole pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité des plate-formes fixes situées sur le plateau continental (convention et protocole SUA). Ces deux instruments sont entrés en vigueur le 1er janvier 1992 [2].

4.2.3.1. Les travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de ces traités ont eu lieu en même temps que ceux qui ont débouché sur l'adoption du protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la convention pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile de 1971.

4.2.3.2. De plus, l'OMI a institué un groupe de correspondance chargé de la révision de la convention et du protocole SUA afin de faciliter la coopération internationale comme moyen de lutter contre les actes illicites, y compris les actes terroristes.

---

[1] A. 584(14), MSC/Circ. 443, MSC/Circ. 754.

[2] Le nombre d'États contractants est respectivement de 67 et 60.

4.2.4. À la suite des attentats du 11 septembre, l'OMI a tenté de réévaluer de toute urgence l'état de la réglementation internationale traitant de la sécurité. À l'instigation des États-Unis, elle a tenu des réunions ad hoc et convoqué un groupe de travail intersessionnel du comité de la sécurité maritime, du 11 au 15 février 2002, du 15 au 24 mai 2002 et du 9 au 13 septembre 2002.

4.2.5. L'OMI a décidé que les nouvelles mesures destinées à accroître la sécurité maritime formeraient le Code international pour la sécurité des navires et des équipements portuaires et que les éléments fondamentaux en seraient contenus dans des amendements au chapitre XI de la Convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer («convention Solas»). Ces dispositions devraient être adoptées par une conférence diplomatique qui aura lieu du 4 au 13 décembre 2002. Elles porteront sur les aspects suivants:

— systèmes d'identification automatique pour les navires,

— plans de sécurité pour les navires et les installations en mer,

— présence d'un agent de sécurité armé sur les navires,

— projets de sécurité pour les équipements portuaires et évaluation de la vulnérabilité des ports,

— mesures de sécurité pour les conteneurs,

— informations sur les navires, les cargaisons, les équipages et les passagers.

4.2.6. Parmi les questions relatives à des problèmes spécifiques et exigeant des actions au niveau national et international, il convient de citer la sécurité des zones portuaires, l'application des mesures aux ports et la sécurité des conteneurs.

4.2.7. Les mesures de l'OMI couvriront l'interface «navire-port» à savoir les menaces immédiates en provenance de la côte contre la sécurité des navires et vice versa, y compris le mouillage et les mouvements de navires à l'intérieur du port. Les autres aspects seront examinés par l'OMI en coopération avec l'OIT et d'autres organisations concernées, par exemple l'Organisation mondiale des douanes (OMD), l'Association internationale des ports (AIP) et l'Association internationale des capitaines de port (IHMA).

4.2.8. L'OMI s'est penchée sur la question de l'application des exigences de l'évaluation de la vulnérabilité des ports (exigences EVP) pour les «petits ports» et ceux dans lesquels les navires effectuant des liaisons internationales ne font pratiquement jamais escale. Bien qu'il ait été reconnu que ces conditions pourraient ne pas être applicables à tous les ports d'un même pays, une certaine flexibilité a été jugée nécessaire pour verrouiller le cycle de la sécurité maritime pour les endroits et les périodes où un risque peut exister en la matière.

4.2.9. La conteneurisation est extrêmement ouverte mais c'est cette ouverture même qui la rend vulnérable à l'action terroriste. Le transport maritime de conteneurs ne constitue qu'un maillon de la chaîne multimodale de transport et il est nécessaire d'assurer la sécurité à tous les stades — affréteurs, transitaires et transporteurs. Les services frontaliers, notamment les administrations des douanes, jouent un rôle capital dans le contrôle des mouvements internationaux de conteneurs. Dans le monde entier, les administrations des douanes ont une longue expérience du contrôle des conteneurs, en collaboration avec d'autres organismes chargés de l'application du droit national et international et instances commerciales concernées. L'Organisation mondiale du commerce a une mission vitale à jouer dans l'élaboration d'un système global de sécurité pour les conteneurs, avec le concours des organisations internationales intéressées et en consultation avec les associations d'affréteurs, de transitaires et de transporteurs. Une partie du système devrait couvrir la responsabilité de la délivrance et du contrôle des déclarations de fret pour les conteneurs.

4.2.10. La fourniture de l'historique du navire et de l'information sur le propriétaire permettra de répondre de manière adéquate aux préoccupations de sécurité pour ce qui est de la transparence. Les navires devront tenir un registre synoptique permanent, qui aura pour but de fournir des archives de bord retraçant l'histoire du navire et comportera notamment des informations relatives au pavillon du navire, à sa date d'immatriculation, à son nom et à son numéro OMI. Il contiendra également des informations sur le ou les propriétaires officiels, le ou les affréteurs, les sociétés de classification, la documentation relevant du Code international de gestion de la sécurité (code ISM). En outre, il fournira des données sur l'identité du ou des responsables du recrutement de l'équipage, de l'affectation du navire et de la signature de la charte-partie pour le compte de l'armateur.

4.2.11. L'OMI a donné son accord de principe pour l'accélération de l'équipement des navires existants avec des systèmes automatiques d'identification (SAI). Toutefois, la fixation de la date-butoir pour la mise en conformité avec les exigences relatives au transport est reportée jusqu'à la tenue de la conférence diplomatique de décembre 2002.

5. **La perspective de l'UE**

5.1. Les propositions ou les actions qui ont été avancées à l'échelle internationale dans le cadre de l'OMI semblent avoir trouvé un équilibre assez juste entre la nécessité de garantir la libre circulation des marchandises et des personnes et celle de fournir le niveau de protection le plus élevé possible contre les attentats.

5.2. Bien que certaines des mesures de l'OMI puissent être transposées ultérieurement dans la législation communautaire, l'adoption de nouvelles mesures au plan international ne devrait pas provoquer de retards dans les procédures législatives de la Communauté. Il est nécessaire de coordonner les processus décisionnels dans les enceintes internationales et au niveau de l'UE afin d'éviter d'éventuelles incohérences entre les règles internationales et communautaires.

5.3. Le Conseil européen qui s'est réuni les 21 et 22 juin 2002 à Séville a appelé à une collaboration plus étroite des États membres dans le combat contre le terrorisme. Il s'est également félicité des progrès accomplis depuis le 11 septembre pour intégrer la lutte antiterroriste dans toutes les dimensions de la politique de relations extérieures de l'Union européenne.

5.4. Les ports communautaires devraient adopter des normes communes afin d'accroître leur sécurité face au terrorisme avant que d'autres pays ne prennent des mesures unilatérales. Dans la mesure où elles peuvent conduire à des distorsions du marché et mettre en danger le bon fonctionnement du commerce international, on ne peut accepter des mesures unilatérales et discriminatoires qui, en fonction de la détection des immigrants illégaux et des terroristes, pourraient aboutir à classifier les ports étrangers en ports «sûrs» et ports «non sûrs», repris sur une liste noire. En outre, les initiatives individuelles de certaines autorités douanières ports communautaires qui ont conclu des accords bilatéraux avec les services douaniers américains court-circuitent l'action collective de l'UE et portent préjudice à l'encadrement qu'il serait souhaitable de donner à de futurs accords en la matière, lesquels doivent reposer sur la réciprocité et la coopération. Effectuer le contrôle au port de chargement (dans l'UE) plutôt qu'à celui de déchargement (aux États-Unis) représente une tâche colossale. Le CESE appuie l'attitude de la Commission européenne lorsqu'elle conteste la légalité de ces conventions bilatérales. Cette attitude s'explique par les considérations juridiques relatives à la compétence de l'UE pour les questions de commerce extérieur. Il soutient également l'initiative européenne de poursuivre les discussions avec les États-Unis afin de parvenir à un accord qui instaure une égalité de traitement pour toutes les cargaisons (conteneurs) en provenance de l'UE et de verser ou d'intégrer les arrangements bilatéraux dans un accord multilatéral (sous l'égide de l'Organisation mondiale des douanes).

5.5. Des inquiétudes se font jour face à la perspective de l'adoption par les États-Unis de règles que le reste du monde pourrait ne pas pouvoir suivre, d'où le risque de créer une source de confusion pour les navires, les armateurs et l'interface navire-port. L'initiative américaine de sécurité maritime autorise le gouvernement des États-Unis à procéder à l'évaluation des ports étrangers, l'entrée d'un navire aux États-Unis étant conditionné à la preuve que le port d'origine a bien effectué un contrôle de la cargaison et satisfait à d'autres mesures antiterroristes. Le volume des échanges avec les États-Unis peut donner une idée de l'importance et de l'impact de cette initiative. Le secteur de la navigation de croisière transporte chaque année plus de 6,5 millions d'Américains sur des paquebots. Six millions de conteneurs chargés, 156 millions de tonnes de matériaux dangereux et près d'un milliard de tonnes de produits pétroliers entrent chaque année dans les ports américains. En 2001, le mouvement total des conteneurs entre l'Europe et l'Amérique du Nord (États-Unis, Canada et Mexique) s'est élevé à 6 177 000 unités [1]. Quelque 22,5 % du trafic maritime de conteneurs à destination des États-Unis part de neuf ports géants de sept États membres de l'Union européenne.

5.5.1. Étant donné le volume énorme qu'atteignent ses échanges avec l'UE et d'autres zones du globe, les États-Unis devraient être amenés à rechercher des solutions réalistes en coopération avec leurs partenaires commerciaux. Inversement, l'UE, après avoir pris conscience des retombées possibles des mesures diverses et variées prises en différents points de la planète, se devrait de jouer un rôle en pointe pour la création d'un système mondial dans l'intérêt de tous. Le Comité exhorte l'UE à entamer un dialogue avec les États-Unis et d'autres pays pour discuter de souveraineté, de partage des données, d'inspection des conteneurs, de réciprocité et d'autres questions qui préoccupent toutes les parties. L'Union tient là une occasion d'adopter un profil plus affirmé. Dans le passé comme plus récemment, l'expérience accumulée en divers points de la planisphère a montré qu'il n'est guère productif de tout miser sur les seules mesures de police. Une stratégie policière ne constitue pas une démarche sûre, dans un monde qui ne l'est pas. Il est nécessaire et urgent que l'UE prenne au niveau international l'initiative de développer en matière de sécurité un cadre plus vaste, qui, par-delà les efforts d'élimination des effets du terrorisme, en traite également les causes.

5.6. Il conviendrait que les mesures de sécurité ne soient pas de nature à détourner le trafic vers certains ports au détriment d'autres, du fait de l'accroissement des dispositifs sécuritaires. En outre, elles ne devraient imposer aucune discrimination, lorsqu'ils font escale dans les ports de l'UE, entre les navires de ligne et ceux affrétés à la demande.

5.7. Le Comité propose d'inviter tous les États membres de l'UE qui ne sont partie ni à la Convention SUA ni à son protocole [2] à ratifier ces deux instruments.

5.8. Toute action de l'UE doit tenir compte d'aspects économiques, qu'il s'agisse, par exemple, d'analyser qui paie pour les mesures de sécurité ou d'examiner les conséquences que les exigences de sécurité auront pour la compétitivité des ports, tant privés que publics. L'industrie maritime a reconnu la nécessité d'une législation antiterroriste globale et est prête à partager certains des coûts liés à l'amélioration des mesures de sécurité.

5.9. L'UE doit s'atteler en premier lieu à une évaluation des questions liées non seulement à la sécurité des personnes travaillant dans le secteur (marins, travailleurs des ports) mais aussi à la sécurité des terminaux portuaires. Elle doit déterminer les moyens de mieux identifier les risques encourus et proposer pour les réduire des solutions sur le plan des procédures et de la technologie.

[1] Source: Containerisation International, avril 2002.

[2] À ce jour, ni la Belgique, ni l'Irlande, ni le Luxembourg n'ont ratifié ces instruments.

5.10. Assurer la sécurité des navires et des installations portuaires est une activité qui relève de la gestion des risques. Son évaluation constitue une décision prise par chaque État membre de manière souveraine et selon son appréciation. Toutefois, comme dans nombre d'autres domaines de la sécurité maritime, l'action de l'UE se révélera indispensable pour établir des normes et procédures uniformes. La formation commune de personnel afin de répondre à des exigences accrues en matière de sécurité permettra d'harmoniser les procédures tout en réduisant les coûts. C'est pourquoi les procédures commerciales de la totalité de la chaîne logistique devront être modifiées à long terme, afin de tenir compte des considérations de sécurité.

5.11. Les États membres doivent procéder de manière coordonnée à des évaluations de la sécurité des équipements portuaires. De l'avis du Comité, un plan global de sécurité portuaire doit former le cadre permettant de dresser des plans relatifs aux équipements portuaires. Les ports de mer sont souvent très ouverts et très exposés; de par la nature même du rôle qu'ils jouent pour promouvoir la libre circulation des échanges commerciaux, ils peuvent être la cible d'actes terroristes à grande échelle, qui peuvent constituer une menace pour l'environnement côtier, les centres industriels, commerciaux et administratifs et les personnes qui habitent ou travaillent sur place. La sécurité physique effective des ports de mer et le contrôle de leur accès sont fondamentaux pour la dissuasion et la prévention des menaces potentielles contre leur fonctionnement, les cargaisons et les navires eux-mêmes. Le Comité estime que la création de commissions de sécurité portuaire permettra de combiner les efforts des autorités des ports, des représentants de l'État (douanes, immigration, etc.), des utilisateurs et des autres parties intéressées à la sécurité.

5.12. Les évaluations de sécurité devraient comporter trois composantes essentielles. Il faut tout d'abord qu'elles recensent et jaugent les actifs et les infrastructures qui revêtent une importance critique pour les installations portuaires, ainsi que les domaines et les structures dont l'endommagement pourrait provoquer des pertes importantes en vies humaines ou infliger des dégâts notables à l'économie ou à l'environnement des équipements du port concerné. En deuxième lieu, elles devront identifier les menaces réelles qui pèsent sur ces actifs et infrastructures afin de dresser une liste de priorités en matière de mesures de sécurité. Enfin, elles devront aborder la question de la vulnérabilité des installations portuaires et faire l'inventaire de leurs faiblesses sur le plan de la sécurité physique, de l'intégrité des structures, des systèmes de protection, des procédures pratiquées, des dispositifs de communication, des infrastructures de transport, des services d'intérêt général et de tous les autres domaines qui pourraient en faire des cibles potentielles.

5.13. Pour être efficace, le contrôle de l'accès implique de disposer d'une identification avec photo de toutes les personnes qui embarquent à bord d'un navire dans un port donné. Si tel n'est pas le cas, l'équipage du navire ne sera pas en mesure d'exercer un contrôle sur les personnes qui y embarquent ou en débarquent et sera dès lors incapable d'en garantir la sécurité comme prévu par son plan en la matière. Aux termes de la convention 108 de l'OIT (convention sur les pièces d'identité des gens de mer), les marins peuvent être exemptés des exigences habituelles en matière de visas, en cas de permission à terre ou s'ils sont en transit vers leur navire ou au départ de ce dernier. Les dispositions sécuritaires devront être conciliées avec celles prévues dans cette convention. On peut prévoir que le format des documents d'identité délivrés par les pays d'origine des marins sera normalisé grâce à la généralisation des documents lisibles électroniquement.

5.14. Le Comité relève que les implications pratiques et budgétaires sont susceptibles d'empêcher l'application à large échelle des nouvelles normes en matière de documents d'identité. L'utilisation de modèles biométriques pour vérifier l'identité du titulaire pourrait susciter des inquiétudes dans le domaine des droits de l'homme et de la protection des données. L'UE devra en outre s'assurer que ces mesures sont compatibles avec les prescriptions de l'Espace Schengen en matière de visas.

5.15. Le Comité appelle les États membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier sans délai la convention 108. S'agissant des travailleurs des ports, l'OMI et l'OIT devront résoudre la question de toute urgence et l'UE doit apporter son soutien total à cet effet. En attendant une action au niveau international, l'UE pourrait envisager des dispositifs transitoires en se fondant sur la nécessité avérée du contrôle d'accès dans le cas des fonctionnaires gouvernementaux qui doivent monter à bord des navires pour l'exécution de leurs missions.

5.16. L'intensification des mesures de sécurité nécessitera un renforcement de la coopération entre les différentes administrations des États membres (immigration, douanes, autorités aéroportuaires et portuaires). Tout aussi importante est la nécessité d'une coordination entre les différents services de la Commission concernés.

5.17. Il y a lieu de rechercher la coopération de l'industrie maritime pour sensibiliser davantage à la sécurité. Toute mesure de sécurité supplémentaire doit tenir compte des autres menaces à la sécurité des navires et des équipages que sont le trafic de drogue, la piraterie, les attaques à main armée et les passagers clandestins. Le Comité note que depuis un certain nombre d'années, les vaisseaux et leurs équipages sont de plus en plus exposés aux incidents de piraterie et d'attaques à main armée. L'insistance actuellement placée sur la sécurité maritime doit également être considérée comme l'occasion de trouver des solutions aux problèmes de piraterie. Dans le traitement de ces dossiers, il ne peut toutefois être question de mettre en péril la sécurité et les conditions de travail des personnels de transport. Ainsi, les actions liées à la menace terroriste auront également pour objectif de lutter contre d'autres actes illicites (trafic de drogue, trafic d'êtres humains, actes de piraterie). Il y a lieu de tenir compte des avantages obtenus lors du calcul des coûts économiques des mesures de sécurité.

5.18. Il y a lieu de veiller à éviter tout déséquilibre entre la sécurité des navires et celle des installations portuaires, qui pourrait aboutir à imposer aux navires et à leurs exploitants l'obligation de fournir un effort supplémentaire de sécurité une fois à quai, afin de corriger une telle distorsion. Les coûts qui incombent aux gouvernements ne doivent pas être mis à charge des entreprises.

5.19. Pour le traitement des données relatives aux cargaisons, il conviendrait que les États membres élaborent des méthodes efficaces, qui devraient avoir pour caractéristique de réunir ces éléments sur un site d'information unique et de reposer sur des systèmes électroniques. Pour les conteneurs, en particulier, il est nécessaire de mettre en place un système global d'échanges de données sur leurs mouvements, consultable par toutes les parties intéressées. Le Comité estime que, pour assurer la communication des informations ainsi exigées, on pourrait étendre le système déjà créé par la directive 93/75/CEE du 13 septembre 1993 relative aux conditions minimales exigées pour les navires à destination des ports maritimes de la Communauté ou en sortant et transportant des marchandises dangereuses ou polluantes.

5.20. De l'avis du Comité, la mise en œuvre anticipée du système Galileo (lequel doit être opérationnel en 2008) permettra, d'ici sept à huit ans, une identification très précise des navires et des conteneurs et facilitera la réalisation de l'objectif de sécurité accrue. Dans le même temps, un effort devrait être fait afin d'accélérer la phase opérationnelle (2003-2008) du projet Egnos — le précurseur de Galileo — qui est lié au GPS américain et au système russe Glonass dont il contrôle l'intégrité, et de mettre ce projet en œuvre parallèlement à Galileo.

5.21. Dans le cadre des mesures futures de l'OMI, les navires seront soumis à des contrôles dans les ports des États membres et pourront être inspectés conformément au droit international afin de vérifier qu'ils satisfont bien aux exigences requises. En cas d'infraction, les navires s'exposent à diverses sanctions: retard, confiscation, restrictions d'opérations, expulsion du port ou refus de l'autorisation d'y accéder. Le Comité propose de préparer en temps opportun des amendements à la directive (95/21/CE) relative au contrôle par l'État du port, afin d'étendre de manière effective le champ d'application de ce contrôle.

5.22. Un système d'identification automatique ne présente d'intérêt du point de vue de la sécurité que si les signaux peuvent être reçus à terre, analysés et déclencher une intervention. Le Comité suggère une étroite surveillance du respect par les États membres de l'obligation afférente prévue par la directive proposée en matière de rapport.

6. **La sécurité de l'aviation civile**

6.1. *L'aviation civile en danger*

6.1.1. La sécurité de l'aviation civile présente deux aspects: la sécurité à bord et la sécurité au sol. La convention sur l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944 (convention de Chicago) prévoit des normes minimales afin de garantir la sécurité de l'aviation civile. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a réuni à Montréal, les 19 et 20 février 2002, une conférence ministérielle sur la sûreté de l'aviation, qui a arrêté une stratégie globale pour renforcer la sécurité aérienne à l'échelle mondiale et jeter les bases d'un plan d'action pour la sûreté de l'aviation.

6.1.2. Compte tenu de la nature internationale du transport aérien, les mesures de sécurité doivent, pour être efficaces, être coordonnées au même niveau et, en cas de nécessité, à l'échelon bilatéral. Il est plus important que jamais que l'ensemble du secteur du transports aérien collabore à la réalisation de l'objectif commun d'accroissement de la sécurité. La responsabilité des mesures préventives ne peut être laissée plus longtemps aux seuls pouvoirs locaux, ni même aux autorités nationales responsables. C'est pourquoi l'UE doit coordonner ses activités en matière de sécurité aérienne dans le cadre de l'OACI et se conformer dans la mesure du possible aux normes de cet organisme.

6.1.3. Le Comité partage le point de vue selon lequel toutes les adaptations des mesures de sécurité ne peuvent être mises en œuvre de manière efficace et uniforme, avec un effet immédiat; il estime au contraire qu'un processus réaliste et progressif sera nécessaire pour faire face aux besoins en matière de recrutement et de formation de personnel ainsi qu'aux modifications des infrastructures.

6.2. *La sécurité à bord*

6.2.1. En ce qui concerne la sécurité à bord des avions, l'OACI a récemment adopté des normes relatives à l'inclusion de la sécurité dans la conception des appareils, ainsi que d'autres mesures concernant la sécurité en cours de vol. Selon les normes de sécurité de l'OACI pour la cabine de pilotage, les appareils transportant 60 passagers et plus ou dont le poids certifié au décollage est de 45,5 tonnes au maximum devront être protégés contre toute intrusion ou menace balistique. Cette exigence ne deviendra obligatoire qu'en novembre 2003.

6.2.2. Toutefois, aux États-Unis, la règle correspondante prévoit que certains transporteurs aériens américains devront renforcer la protection des portes d'accès à la cabine de pilotage avant le 9 avril 2003, soit sept mois avant la date prévue par l'OACI. Les autorités américaines estimant qu'il serait inacceptable de créer deux niveaux de protection différents pour les postes de pilotage pour les mêmes mouvements à destination et en provenance des aéroports américains (en l'occurrence ceux effectués par des exploitants étrangers), la règle s'appliquera également aux appareils appartenant à des transporteurs étrangers qui effectuent des prestations de transport aérien desservant les États-Unis.

6.2.3. Certains gouvernements, parmi lesquels le français et l'allemand, ont commencé à déployer des agents de sécurité dans les avions; les transporteurs américains et britanniques ont pris des mesures importantes pour garantir l'inviolabilité du poste de pilotage en renforçant la porte d'accès à la cabine; dans le monde entier, l'accroissement du nombre des contrôles physiques de bagages a été bénéfique pour la sécurité.

6.3. *La sécurité au sol*

6.3.1. Le 14 septembre 2001, le Conseil «Transports» de l'Union européenne a décidé qu'il était nécessaire de mettre en œuvre les mesures essentielles visant à empêcher les actes illicites dirigés contre l'aviation civile, telles que définies dans le document nº 30 de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) [1]. Dans son avis du 28 novembre 2001 [2] sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile» [3] s'est félicité de cette proposition; il a estimé qu'il s'agissait d'une réponse rapide et adéquate permettant d'assurer un niveau élevé de sécurité en agissant dans le sens de la prévention des actes illicites dirigés contre l'aviation civile.

6.4. *Le contexte communautaire*

6.4.1. Les événements du 11 septembre ont illustré un détournement du rôle du transport aérien par des terroristes pour attaquer des gouvernements. L'industrie du transport aérien en tant que telle ne constitue toutefois pas la cible visée par le terrorisme et ne devrait pas supporter les coûts des mesures préventives. C'est pourquoi le renforcement de certaines mesures de sécurité, décidé par les autorités dans la foulée des attentats dirigés contre la société dans son ensemble et non contre les acteurs de l'industrie aérienne, incombe à ces mêmes autorités.

6.4.2. Tous les ajustements des mesures de sécurité, y compris la transformation des recommandations relatives aux dernières en exigences imposées par la loi, doivent faire l'objet d'une analyse coût/bénéfice et leurs implications sur le plan opérationnel doivent être examinées. Il convient de souligner qu'au sein de l'UE, à l'heure actuelle, le financement de la sécurité du transport aérien varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les coûts sont pris en charge par le gouvernement; dans d'autres, ils sont financés par une taxe spéciale sur les départs; dans d'autres encore, ils sont financés directement par les opérateurs de transport aériens.

6.4.3. Le Comité exprime sa préoccupation en ce qui concerne le financement des mesures de sécurité existantes et futures. Il estime que les obligations des gouvernements dans ce domaine doivent aller plus loin. Comme dans le cas d'autres modes de transport, les aéroports constituent en réalité des frontières d'État; les gouvernements sont donc tenus d'y assurer à leurs ressortissants le niveau le plus élevé possible de sécurité au plan national. La question de la sécurité exige une approche harmonisée au sein de l'UE, et les gouvernements devraient entreprendre une action coordonnée afin d'élaborer une politique globale visant à financer et à garantir le plus haut degré possible de sécurité pour le transport aérien.

6.4.4. Le Comité renvoie à son avis sur le règlement relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile [4], où il estimait «qu'il n'est pas raisonnable d'imposer aux aéroports et aux compagnies aériennes de supporter ces coûts supplémentaires. La sécurité des citoyens dans les aéroports doit relever de la responsabilité des États membres».

6.4.5. Le Comité relève que le Congrès américain a adopté un train de mesures d'urgence, dont une partie sera consacrée à la sûreté et à la sécurité du transport aérien. En Europe, jusqu'ici, aucun remboursement des coûts supplémentaires occasionnés par les nouvelles mesures de sécurité n'est prévu au bénéfice des transporteurs aériens. En conséquence, il faudra veiller à éviter toute distorsion de concurrence entre transporteurs européens et américains du fait des différences de politiques en matière de répartition des coûts liés aux mesures de sécurité. Par ailleurs, le Comité pense qu'on ne peut invoquer l'accroissement de la sécurité pour instaurer de nouvelles normes techniques qui obéiraient en fait à d'autres visées, comme la promotion commerciale de nouveaux équipements ou le protectionnisme.

6.4.6. À la lueur des considérations qui précèdent, le Comité estime que le projet de règlement relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile doit également aborder la question du coût du financement de la sécurité et ne pas abandonner cette question à une réglementation ultérieure. La position concurrentielle des compagnies aériennes communautaires devra être prise en compte à l'heure de décider du financement du coût des mesures de sécurité.

6.4.7. Le Comité réitère l'appel qu'il a lancé pour que les autres éléments de la législation envisagée en matière de sûreté de l'aviation civile progressent et soient adoptés dans les meilleurs délais.

6.5. L'UE ne peut adopter de mesures applicables dans les aéroports de pays tiers. Elle doit dès lors élaborer un mécanisme permettant d'évaluer s'ils satisfont aux exigences essentielles de sécurité. En cas de non-respect de ces normes, l'écart risque de se creuser avec les niveaux de sécurité offerts dans les différents États membres de l'UE. Ces décalages devraient conduire à envisager un aspect important de la sécurité, à savoir la distinction entre les passagers et les conséquences prévisibles de ces mesures sur le plan opérationnel, financier et humain.

---

(1) La CEAC est une association volontaire regroupant autorités aériennes européennes qui a adopté un certain nombre de recommandations, notamment dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile.

(2) TEN/097.

(3) COM(2001) 575 final — 2001/0234 (COD).

(4) JO C 48 du 21.2.2002, p. 70.

6.5.1. De l'avis du Comité, l'UE doit se fixer pour but d'instaurer des dispositions qui soient compatibles avec les mesures de sécurité à bord adoptées par les États-Unis. En outre, le risque pour la sécurité n'étant pas le même dans toute l'Europe, une certaine souplesse doit être prévue sur la base de l'évaluation du risque correspondant.

6.5.2. Les efforts doivent se concentrer en premier lieu sur la manière d'empêcher des individus ou objets présentant un risque pour la sécurité d'embarquer ou être placés à bord des avions. L'action doit porter en priorité sur la sécurité au sol, laquelle est du ressort des gouvernements.

6.5.3. Il y a lieu de revoir les mesures et les procédures relatives au contrôle de l'accès aux avions côté piste et, en particulier, le degré de confiance que l'on peut avoir dans les personnels travaillant sur les aéroports en ce qui concerne l'accès aux zones réservées. La possibilité d'entrer facilement dans une zone réservée réduit à néant les avantages du renforcement du contrôle des passagers.

6.5.4. La non-prise en compte de ces préoccupations risquerait de mettre en péril l'objectif visant à établir une «zone de sécurité commune» en termes de sécurité aérienne. Cet objectif, plus connu sous le nom de «système de contrôle de sûreté unique», consiste à appliquer les mesures de sécurité appropriées au seul point d'origine et à éviter ainsi de devoir les réitérer au point de transfert.

6.5.5. Le système de sécurité pour le fret aérien décrit dans le document n° 30 de la CEAC pourrait également servir à l'élaboration d'un dispositif de sécurisation pour les conteneurs dans le secteur du transport maritime. Il est fondé sur la notion d'«expéditeur connu» et l'émission d'un certificat de sûreté de l'expédition. Le mécanisme ne peut toutefois pas s'appliquer aux navires affrétés à la demande, vu les différences fondamentales qui les distinguent tant du trafic maritime de ligne ou de transport de conteneur qu'à celui empruntant la voie des airs.

6.6. Tous les acteurs doivent être partie intégrante du processus de sécurité qui comporte la rédaction, la mise en œuvre et le contrôle de la qualité des mesures de sécurité. Les compagnies aériennes desservant des États doivent avoir accès aux rapports d'inspection ou à tout autre recommandation qui y seraient élaborés, dans la mesure où elles peuvent être exposées directement à des risques pour leur sécurité du fait de la défaillance des pouvoirs publics ou d'un aéroport du pays concerné.

6.6.1. Le Comité estime que le déploiement d'agents de sécurité aérienne doit être laissé à l'appréciation des compagnies aériennes et des gouvernements. Les actes d'intervention illicites doivent être empêchés au sol. Toutefois, lorsqu'un État rend obligatoire la présence de personnel de sécurité armé en vol, il lui incombe de le fournir et d'en assumer le financement, le recrutement et la formation.

6.6.2. Le Comité ne croit pas que le fait d'armer les membres de l'équipage offre une solution de rechange, les inconvénients risquant de l'emporter de loin sur les avantages. Par ailleurs, il y a lieu d'examiner la question de l'utilisation éventuelle de dispositifs de protection non mortels dans la zone de la cabine en cas d'urgence.

7. **Conclusions**

7.1. Le Comité se félicite que le Conseil européen ait appelé à une collaboration plus étroite des États membres dans le combat contre le terrorisme. Il se réjouit également des progrès accomplis depuis le 11 septembre pour intégrer la lutte antiterroriste dans toutes les dimensions de la politique de relations extérieures de l'Union européenne.

7.2. Le Comité a la ferme conviction qu'une stratégie policière ne constitue pas une démarche sûre, dans un monde qui ne l'est pas. L'UE doit par conséquent prendre l'initiative, au niveau international, de développer en matière de sécurité un cadre plus vaste, qui, par-delà les efforts d'élimination des effets du terrorisme, en traite également les causes.

7.3. La nécessité d'accroître la sécurité au niveau mondial constitue un impératif reconnu tant par les gouvernements que par les sociétés de transport. L'intensification des mesures de sécurité nécessitera un renforcement de la coopération entre les administrations des États membres de l'Union européenne (immigration, douanes, autorités aéroportuaires et portuaires) ainsi qu'une coordination accrue entre les services de la Commission concernés.

7.4. La navigation maritime et l'aviation civile doivent continuer à assurer les flux commerciaux internationaux de manière efficace et agissante; pour ce faire, il y a lieu d'équiper les navires et les avions, ainsi que les installations portuaires et aéroportuaires de la manière voulue pour faire face à d'éventuels attentats ou à toute autre forme de projet criminel.

7.5. Compte tenu du caractère international du transport maritime et aérien, les exigences de sécurité doivent être fondées sur des accords réciproques et appliquées de manière uniforme et sans aucune discrimination et doivent permettre le déroulement efficace du trafic.

7.6. La sécurité est une question à laquelle il convient d'associer tous les maillons de la chaîne des transports; le concept «porte-à-porte» a pour conséquence que tous les modes de transport sont affectés par des considérations de sécurité à des degrés divers. D'où la nécessité d'une interopérabilité de la chaîne logistique intégrée.

7.7. Il est nécessaire de coordonner les processus décisionnels dans les enceintes internationales et au niveau communautaire afin d'éviter d'éventuelles incohérences entre les règles internationales et communautaires. Toute disposition unilatérale et arbitraire doit être évitée, car ce type d'initiative gêne le commerce mondial en multipliant les formalités et autres obstacles et débouche sur des distorsions de concurrence et des effets économiques négatifs.

7.8. Les accords bilatéraux conclus par certaines autorités douanières de l'UE avec les autorités des États-Unis dans le cadre de l'initiative américaine sur la sécurité des conteneurs sont incompatibles avec une démarche unifiée de l'UE et portent préjudice à la solidarité communautaire. Pour cette raison, le CESE est favorable à ce que l'UE négocie avec les États-Unis en vue de transférer/intégrer les arrangements bilatéraux dans un accord multilatéral.

7.9. Les nouvelles mesures de sécurité doivent être soupesées en fonction des objectifs poursuivis, de leur coût et de leur impact sur le trafic. Elles ne doivent porter atteinte de manière excessive ni aux droits de l'homme, ni à l'ordre constitutionnel des États, sous peine de faire le jeu des terroristes.

7.10. La mise en œuvre des dispositions de sécurité affectera inévitablement les travailleurs du secteur des transports. La vision philosophique et la culture de l'Europe prônant le respect rigoureux des droits de l'homme, toute réaction face aux menaces terroristes se doit de ne pas négliger ces principes auxquels elle est attachée de longue date.

7.11. L'accroissement de la sécurité ne doit pas servir de prétexte pour instaurer de nouvelles normes techniques qui obéiraient en fait à d'autres visées, comme la promotion commerciale de nouveaux équipements ou le protectionnisme.

7.12. Les gouvernements des États membres de l'Union européenne ont la responsabilité d'assurer le niveau pratique de sécurité nationale le plus élevé possible, proportionnellement à la menace à laquelle sont exposés leurs ressortissants à leurs frontières, ports et aéroports compris. Ils doivent dès lors engager une action coordonnée afin d'élaborer une politique globale permettant de financer et de garantir le plus haut degré possible de sécurité pour le transport maritime et aérien.

Bruxelles, le 24 octobre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative à l'adoption d'un programme pluriannuel (2003-2005) portant sur le suivi du plan d'action *e*Europe, la diffusion des bonnes pratiques et l'amélioration de la sécurité des réseaux et de l'information (*Modinis*)»

(COM(2002) 425 final — 2002/0187 CNS)

(2003/C 61/29)

Le 19 septembre 2002, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 157 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 17 septembre 2002, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Transport, énergie, infrastructure, société de l'information» de préparer les travaux en la matière.

Lors de sa 394e session plénière du 24 octobre 2002 et étant donné l'urgence de la procédure, le Comité économique et social européen a désigné M. Retureau rapporteur général et a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le programme *Modinis* s'inscrit dans le prolongement de l'objectif des Conseils de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 (faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus compétitive et assurer un suivi par la méthode ouverte de coopération) et de Feira des 19 et 20 juin 2000 adoptant le plan d'action *e*Europe 2002 et les perspectives d'encourager à long terme une économie du savoir encourageant l'accès de tous les citoyen(ne)s de l'Union aux nouvelles technologies.

1.2. Deux résolutions du Conseil, «plan d'action *e*Europe: sécurité de l'information et des réseaux» du 30 mai 2001 [1] et «Approche commune et actions spécifiques dans le domaine de la sécurité des réseaux et de l'information», du 6 décembre 2001 [2] demandaient aux États membres d'adopter des actions spécifiques appropriées et approuvaient la stratégie proposée par la Commission pour des réseaux et un internet plus sûrs et pour proposer la création d'une «task-force» européenne dédiée à la cybersécurité, comportant notamment une amélioration du système d'alerte rapide.

1.3. La proposition de décision à l'examen porte sur le suivi du plan *e*Europe, la diffusion des bonnes pratiques, la sécurité des réseaux et de l'information (art. 1 de la proposition).

1.4. Elle met en place un programme pluriannuel destiné:

— à mesurer et comparer les performances des états membres entre eux et avec les meilleures performances au niveau mondial, en s'appuyant essentiellement sur les statistiques et informations déjà disponibles;

— à mettre en place un mécanisme européen d'échanges d'expériences sur les meilleures pratiques;

— à analyser les effets économiques et sociaux de la SI pour trouver les meilleures réponses en termes de compétitivité et de cohésion;

— à soutenir les efforts en matière de sécurité des réseaux et à encourager le développement des réseaux à large bande (hauts débits).

1.5. Les actions du programme sont trans-sectorielles et complémentaires des actions communautaires menées dans d'autres domaines et d'autres programmes, qu'il convient de ne pas dupliquer.

1.6. Le programme fournit un cadre commun pour favoriser les interactions aux différents niveaux: communautaire, national, régional et local.

1.7. Les actions à entreprendre (art. 2), en cohérence avec les objectifs, prévoient en particulier:

— la collecte et l'analyse des données, sur la base de nouveaux indicateurs, centrées sur les informations relatives aux objectifs du plan *e*Europe 2005;

---

(1) Résolution du Conseil sur la sécurité des réseaux et de l'information — voir: http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/01/st09/09799f1.pdf

(2) Résolution du Conseil relative à une approche commune et à des actions spécifiques dans le domaine de la sécurité des réseaux de l'information — JO C 43 du 16.2.2002.

— des études sur les bonnes pratiques pour la réalisation d'*e*Europe 2005;

— l'organisation d'initiatives (séminaires, ateliers, etc.) en particulier pour stimuler la coopération et les échanges de bonnes pratiques;

— soutenir le forum sur la société de l'information (réseau d'experts connectés au Web), source de conseils pour la Commission en relation avec la réalisation de la SI;

— financer des initiatives de nature diverses en matière de sécurité des réseaux et de l'information, notamment des communications sans fil, et soutenir la task-force sur la cybersécurité;

— soutenir les efforts de sécurité aux divers niveaux en favorisant les échanges d'expériences (formation, ateliers, etc.).

1.8. La Commission passera des contrats appropriés pour la réalisation de ces actions concrètes, et apportera sa contribution propre à la collecte et à la diffusion d'informations, au développement de services Web, à l'organisation de rencontres d'experts, séminaires, conférences, et réalisera des travaux préparatoires concernant le système d'information et d'alerte en matière de sécurité des réseaux et de l'information (art. 3).

1.9. Le programme sera doté d'un budget de 25 millions d'EUR sur la période du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2005, répartis annuellement sur les pays membres (art. 4). La Commission établira annuellement un plan de travail, assistée par un comité composé de représentants des états membres (art. 5 et 6).

1.10. L'aide communautaire fera l'objet de procédures de première évaluation, de contrôle et finalement d'évaluation ex-post. La Commission procédera à l'évaluation continue du programme pour vérifier son adéquation aux objectifs, et en informera le comité. À l'issue du programme, elle produira un rapport d'évaluation.

2. **Observations générales**

2.1. Le Comité s'est exprimé à diverses occasions dans nombre d'avis pour appuyer et encourager toutes les initiatives de promotion de la SI, telles que le plan *e*Europe, la politique de sécurité des réseaux et de l'information [1], la lutte contre la cybercriminalité [2], la nécessité de développer une société de la connaissance sans discriminations [3], le droit d'accéder à internet de manière sûre en termes de protection des données personnelles et de sécurité des transactions commerciales et des services informatiques [4].

2.2. L'étalonnage des performances permet de disposer d'un mécanisme commun d'analyse et de comparaison fiable, dans la mesure où les indicateurs sont bien choisis et où l'information collectée est pertinente. Une méthode commune à cet effet apporte indiscutablement, de l'avis du Comité, une valeur ajoutée essentielle au niveau communautaire.

2.3. Il estime également, comme la Commission, que pour réaliser pleinement les objectifs d'une société de la connaissance compétitive, le développement des accès haut débit constitue un besoin essentiel pour les européens, et devrait être considéré comme un service d'intérêt général, facilement accessible sur l'ensemble du territoire communautaire à un coût abordable, ce qui implique sa prise en compte en matière de fonds structurels et d'aide aux investissements appropriés par la BEI. Il appuie en conséquence la priorité donnée dans le programme aux réseaux à large bande.

2.4. Le Comité se demande si le financement du programme est en cohérence avec les multiples actions envisagées, qui concernent tous les pays et vont du niveau européen au niveau local et ont un caractère transversal. Mais tenant compte des délais de démarrage, les crédits non mobilisés éventuellement dès la première année devraient être reportés sur les deux années suivantes, et ce programme devrait être conçu comme expérimental, étant entendu que les perspectives de développement de la SI s'inscrivent dans le long terme, que les changements technologiques sont rapides, et que le plein potentiel en termes d'accès et d'utilisation n'est pas encore atteint, en particulier dans certaines régions défavorisées sous divers aspects.

---

(1) Avis du CES sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur la Sécurité des réseaux et de l'information: Proposition pour une approche politique européenne» — JO C 48 du 21.2.2002.

(2) Avis du CES sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité» — JO C 311 du 7.11.2001.

(3) Avis du CES sur «L'information émanant du secteur public: une ressource clé pour l'Europe — Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information» — JO C 169 du 16.6.1999.

(4) Avis du CES sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques» — JO C 123 du 25.4.2001.

2.5. Le Comité partage le point de vue de la Commission en ce qui concerne la nécessité d'éviter les doublons, compte tenu des nombreux programmes et actions déjà engagés et financés par la Communauté.

2.6. Le plan de travail préparé par la Commission, assistée par un comité composé de représentants des états membres, pourrait faire préalablement à son adoption l'objet de consultations et d'expertises aussi diversifiées que possible, par exemple par le biais du forum qui pourrait suggérer des projets ou des orientations nouvelles de travail en fonction des évolutions ou en incitant les états à instituer des procédures consultatives sur les thèmes du programme afin de tenir compte au mieux des propositions et des besoins exprimés par les usagers, les experts, et l'économie des réseaux.

2.7. Si les évaluations préalables et finales ainsi que les contrôles sont indispensables, le Comité suggère que la méthodologie ne soit néanmoins pas d'une lourdeur bureaucratique qui retarderait voire risquerait de paralyser des projets d'initiatives et d'actions par des associations ou petits groupes d'experts sans grands moyens financiers propres. Le programme ne doit pas être de fait accessible uniquement à des organismes institutionnels disposant déjà de financements propres ou externes ou d'équipes permanentes, et il doit au contraire permettre de mobiliser rapidement et largement toutes les forces créatives dans un domaine stratégique pour le présent et l'avenir de l'Union.

2.8. Finalement, le Comité soutient et encourage ce programme, dont il se propose de suivre les développements, l'état d'avancement et les résultats avec intérêt.

3. **Observations particulières**

3.1. Le Comité est particulièrement préoccupé par les questions de sécurité liées au développement des réseaux sans fil; selon un sondage récent, près de 80 % des entreprises françaises utilisant ces technologies ne seraient pas suffisamment conscientes des failles de sécurité que présentent ces technologies de communication en l'absence ou insuffisance de systèmes d'identification des connexions et de cryptage efficace des données transmises à l'aide des technologies actuelles. A titre d'exemple, dans le secteur du quartier de La Défense, au Nord-ouest de Paris, où sont concentrés les sièges sociaux des plus grandes entreprises, environ 40 % des connexions sans fil ne sont pas encore sécurisées efficacement [1].

3.1.1. Si les connexions sans fil offrent une grande souplesse d'utilisation, elles utilisent des ondes qui peuvent dépasser les limites des bâtiments où elles sont utilisées, elles peuvent être captées de l'extérieur avec des matériels très simples et offrir un accès à des intervenants hostiles qui «chassent» les connexions non sécurisées à partir de véhicules dans la rue (pratique dite du «*wardriving*»).

3.1.2. Par ailleurs, des sites communautaires et publics sont parfois défacés par des crakers qui y affichent des messages plus ou moins cohérents; cela peut affecter la confiance dans la *e*Administration. Les craintes des usagers en ce qui concerne la *e*Économie doivent également être prises en considération pour donner à la sécurisation du commerce électronique une attention particulière, afin de promouvoir ce moyen de développement des échanges au sein du Marché intérieur.

3.1.3. En fait, le programme devrait envisager concrètement tous les moyens de promouvoir dans la société une forte prise de conscience des questions de sécurité, qu'elles concernent les problèmes spécifiques à chaque technologie, l'architecture des réseaux ou les logiciels, la protection des données personnelles, les procédures de sauvegarde de l'information, afin que les réseaux et les informations stockées résistent aux accidents, aux catastrophes naturelles, et aux diverses formes d'agressions hostiles et de criminalité, comme l'espionnage économique, le piratage, ou le terrorisme. Sinon nous risquerions de mettre en danger la pérennité des entreprises ou de données essentielles au fonctionnement de l'économie et de l'administration. Il s'agit par divers moyens appropriés, de créer une véritable culture de la sécurité. Une telle culture repose en premier lieu sur la formation et sur la responsabilisation de tous les acteurs de la SI.

3.2. La culture de la sécurité doit être conçue de manière pleinement compatible avec la liberté d'information, de communication et d'expression, les libertés économiques, sociales et culturelles et en général tous les droits de la personne humaine; le Comité est préoccupé par diverses approches législatives dans plusieurs pays au cours de la dernière période, notamment suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis, qui proposent ou veulent appliquer des mesures dont beaucoup sont utiles, mais dont certaines relatives à l'internet portent parfois atteinte de manière exagérée aux garanties de procédure, et risquent de faire peser une charge financière et matérielle disproportionnée ainsi que des responsabilités pénales excessives sur les fournisseurs d'accès et d'espace de stockage de données ou d'hébergement de sites tout en étant d'une efficacité contestable car elles ne sont pas ciblées mais prétendent surveiller l'ensemble des communications sur des périodes de longue durée (six mois à un an); cela pourrait accroître notablement, par ricochet, les coûts de connexion des usagers d'une manière contraire aux objectifs d'expansion de la SI, alors que les personnes ayant des intentions criminelles s'efforceront généralement avec succès (des technologies existent déjà) d'échapper à toute surveillance.

[1] Source: revue SVM, octobre 2002.

3.3. Un travail approfondi pour rechercher les moyens les plus efficaces de concilier d'une part la nécessaire protection de l'information et des réseaux, et plus largement la sécurité des personnes et des biens, avec d'autre part les libertés civiles et les droits des usagers à un accès large bande et bon marché pleinement sécurisé constituerait, aux yeux du Comité, une priorité importante pour le programme et dans les objectifs de la SI.

3.4. Enfin, le Comité suggère qu'il conviendrait d'envisager la faisabilité d'une évaluation très synthétique et périodique de l'ensemble des efforts engagés par la Communauté et les pays membres pour promouvoir la SI dans ses différents aspects, sorte de livre de bord des initiatives, programmes et actions réalisés aux différents niveaux, de leur coût global et des progrès réalisés, y compris dans les investissements pour les réseaux à large bande avec l'aide de fonds communautaires et d'autres fonds publics.

Bruxelles, le 24 octobre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne»

(COM(2002) 514 final — 2002/0228 (CNS))

(2003/C 61/30)

Le Conseil de l'Union européenne a décidé le 25 septembre 2002, conformément à l'article 159, paragraphe 3 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

Lors de sa 394e session plénière du 24 octobre 2002, le Comité économique et social européen a désigné M. Kienle comme rapporteur général et a adopté l'avis suivant par 80 voix pour et 2 abstentions.

1. Présentation des propositions de la Commission européenne

1.1. Les récentes inondations qui ont dévasté l'Europe centrale, entraînant des dégâts et des coûts d'une étendue énorme ont incité la Commission européenne à présenter une proposition de règlement du Conseil visant à la mise en place d'un nouveau Fonds de solidarité. Ce Fonds est destiné à apporter une aide aux régions des États membres et des pays menant des négociations d'adhésion frappées par une catastrophe naturelle, technologique ou environnementale majeure.

1.2. Le Fonds de solidarité devrait être fondamentalement différent des Fonds structurels et des autres instruments communautaires existants et devrait être axé sur l'octroi d'une assistante financière immédiate pour aider les habitants, les régions et les pays frappés par la catastrophe à retrouver des conditions de vie aussi normales que possible.

1.3. Il est prévu de doter ce Fonds annuellement, pour la période 2002-2006, d'un montant allant jusqu'à 1 milliard d'EUR. Les ressources du Fonds de solidarité seront octroyées à la demande du pays affecté sous forme d'aide unique.

2. Observations du Comité économique et social européen

2.1. Le Comité économique et social européen approuve sans réserves la proposition de la Commission.

2.2. Le Comité souscrit à l'urgence du projet, de façon à ce que le Fonds de solidarité soit opérationnel avant la fin de l'année.

2.3. L'étendue des inondations qui ont dévasté cette année l'Europe centrale a mis en évidence une situation intolérable, à savoir que l'UE dispose d'instruments communautaires pour apporter une aide lorsque des catastrophes se produisent ailleurs dans le monde, alors que rien de comparable n'a été prévu pour intervenir à l'intérieur des États membres eux-mêmes.

2.4. Le Comité juge acceptable de limiter l'aide immédiate que peut apporter l'UE aux actions suivantes: remise en fonction immédiate des infrastructures et des équipements dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, des télécommunications, des transports, de la santé et de l'enseignement; mise en œuvre de mesures provisoires d'hébergement; protection immédiate du patrimoine culturel et nettoyage des zones naturelles sinistrées. En cas de catastrophes également, le Comité considère l'application du principe de subsidiarité comme fondée et opportune.

2.5. Une solidarité organisée à l'échelle européenne ne peut être durable que si l'utilisation des aides est transparente et vérifiable. En ce sens, le Comité préconise également la définition de seuils précis pour l'intervention du Fonds de solidarité. Il se pourrait toutefois qu'en cas de catastrophes transfrontalières de nouvelles réflexions s'avèrent nécessaires.

2.6. Le Comité reconnaît que l'UE a aidé les États membres et les pays candidats concernés en utilisant rapidement et sans lourdeurs administratives les instruments communautaires existants et que le Parlement européen a donné son soutien à l'adoption d'aides d'urgence. Cela vaut notamment pour les aides directes aux agriculteurs, pour le recours aux Fonds structurels, pour les offres de prêts de la Banque européenne d'investissement ou la mise en œuvre des programmes *Phare* et *Sapard* dans les pays candidats.

2.7. Le Comité reconnaît avec un respect particulier que la population et la société civile organisée dans les régions et les États membres frappés ont fait preuve d'une disponibilité et d'une solidarité exemplaires, ainsi que d'un sens remarquable de civisme: que ce soit en aidant directement leurs voisins, en offrant l'hospitalité aux sinistrés, en procédant à l'évacuation d'animaux, à la consolidation de digues, en mettant à l'abri les récoltes et par des actions de nettoyage, ou encore par les collectes impressionnantes de dons matériels et financiers.

2.8. Le Comité juge absolument urgent d'examiner dès à présent — pour pouvoir agir en conséquence — dans quelle mesure l'action de l'homme a contribué à de tels excès climatiques et aux catastrophes qui en ont résulté. Il convient d'accorder une nouvelle priorité à la prévention, tant des risques d'inondations que de changements climatiques. Dans ce contexte, le Comité partage cette déclaration devant le Parlement européen: «Il est toujours plus efficace et moins coûteux de prévoir que de réparer» [1].

[1] Speech/02/362, Commissaire Barnier, Parlement européen, 3 septembre 2002.

Bruxelles, le 24 octobre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à la prévention et à la réduction des risques liés à la toxicomanie»

(COM(2002) 201 final — 2002/0098 CNS)

(2003/C 61/31)

Le 10 juin 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a désigné Mme Le Nouail-Marlière comme rapporteuse générale.

Lors de sa 394e session plénière du 24 octobre 2002, le Comité économique et social européen a nommé Mme Le Nouail-Marlière rapporteuse générale et a adopté l'avis suivant par 93 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Contenu essentiel du projet de recommandation du Conseil, sur proposition de la Commission

1.1. Depuis le milieu des années 80, les États membres de l'UE et de la Communauté européenne ont adopté des actions communes pour lutter contre la toxicomanie. Le Conseil européen de Rome de 1990 a approuvé le Plan européen de lutte antidrogue qui a été révisé et mis à jour par le Conseil européen d'Édimbourg en 1992. Le Plan d'action UE 1995-1999 a mis l'accent sur le besoin d'apporter une réponse multidisciplinaire et intégrée, centrée sur la réduction de la demande, la réduction de l'offre, la lutte contre le trafic illicite et la coopération et la coordination internationales.

1.2. Le Traité d'Amsterdam qualifie les drogues de fléau majeur pour la santé publique. Ce problème figure de toute évidence au rang des priorités de l'action communautaire en matière de santé publique. Le troisième paragraphe du point 1 de l'article 152 dispose que «La Communauté complète l'action menée par les États membres en vue de réduire les effets nocifs de la drogue sur la santé, y compris par l'information et la prévention». La réduction des risques pour la santé constitue un nouvel objectif de la coopération entre États membres, parallèlement à la coopération traditionnelle dans le domaine de la prévention.

1.3. La Stratégie antidrogue de l'Union européenne (2000-2004) ([1]), approuvée par le Conseil européen réuni en décembre 1999, comprend trois objectifs principaux dans le domaine de la santé publique:

— Diminuer de manière significative, dans un délai de cinq ans, la prévalence de la consommation des drogues illicites ainsi que le recrutement de nouveaux consommateurs, particulièrement chez les jeunes de moins de 18 ans;

— Diminuer de manière significative, dans un délai de cinq ans, la fréquence des effets nocifs des drogues sur la santé (VIH, hépatites B et C, tuberculose, etc.) et le nombre de décès liés à la drogue;

— Augmenter de manière significative le nombre de toxicomanes traités avec succès.

1.4. La présente proposition de recommandation du Conseil, fondée sur l'article 152 du traité, a pour objectif principal de contribuer à la réalisation du deuxième objectif en matière de santé publique par les États membres.

1.5. Cette proposition inclut des mesures visant à une meilleure intégration entre les services sociaux et les services de santé. Ces mesures renforceront également le développement de méthodes de formation des professionnels de santé dans ce domaine et la prévention des risques infectieux liés à l'usage de drogues.

1.6. Les États membres sont invités à faire de la prévention de la toxicomanie et de la réduction des risques pour la santé liés à l'usage de substances psychotropes, un objectif de santé publique, à prévoir des politiques globales de prévention et de traitement et à élaborer une évaluation pertinente en vue d'accroître l'efficacité de la prévention, incluant l'usage de données appropriées d'évidence scientifique et une évaluation plus pertinente des besoins.

1.7. Une attention particulière est portée à l'échange d'information au sein de l'Union européenne qui doit être développé.

2. Remarques générales

2.1. Pourquoi une recommandation et pas un instrument légal plus contraignant?

([1]) Avis du CESE sur le «Plan d'action en matière de lutte contre la drogue (2000-2004)» — JO C 51 du 23.2.2000.

En vertu du principe de subsidiarité, il n'est pas possible d'adopter de mesures légales plus contraignantes en matière de santé publique. Conformément à l'article 152 du traité, «Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut également adopter des recommandations aux fins énoncées dans le présent article». Voilà la seule recommandation qui existe dans le domaine de la santé publique, mais il y en a d'autres plus directement liées à l'application de la loi, etc. (par exemple, en matière d'offre).

2.2. Le Comité note que d'autres instruments sont actuellement en préparation:

— Proposition de décision-cadre du Conseil concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue.

— Initiative du Royaume d'Espagne en vue de l'adoption d'une convention relative à la répression par les administrations douanières du trafic illicite de drogue en haute mer.

— Proposition de résolution du Conseil concernant le traitement des toxicomanes dans le cadre d'une condamnation pénale.

— Projet de résolution du Conseil concernant la classification générique des drogues synthétiques.

— Projet de recommandation du Conseil concernant l'élaboration d'un protocole d'action relatif au prélèvement d'échantillons.

3. La présente recommandation vise à mettre en œuvre des programmes de prévention sur la base éprouvée de projets déjà expérimentés dans certains États membres et à étendre le champ des actions possibles en associant les acteurs de cette prévention.

3.1. Le programme antidrogue vise à encourager la coopération entre États membres, en appuyant leur action et en promouvant la coordination de leurs politiques en vue de prévenir les dépendances liées à l'usage de stupéfiants et de substances psychotropes. Adopté à l'origine pour la période 1996-2000, ce programme a ensuite été prolongé jusqu'à la fin 2002.

3.2. Les activités ont été articulées autour des trois objectifs suivants:

— améliorer les connaissances sur le phénomène de la toxicomanie et ses conséquences;

— affiner les méthodes de prévention de la toxicomanie;

— améliorer l'information, l'éducation et la formation sur le terrain, en particulier pour les jeunes et les groupes vulnérables.

3.3. Le programme a également poursuivi l'objectif de renforcer la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière de prévention de la toxicomanie. Les actions ont été menées en étroite collaboration avec les États membres.

3.4. En vue d'assurer un bon rapport coût-efficacité et la valeur ajoutée de l'intervention communautaire, la priorité a été donnée aux projets menés à grande échelle, pertinents du point de vue méthodologique, le cas échéant novateurs et susceptibles d'avoir une incidence réelle sur la réalisation des objectifs du programme. Ces projets devront associer des organismes publics et des organisations non gouvernementales présentant des preuves de compétences suffisantes dans les domaines concernés et susceptibles, le cas échéant, d'encourager les coopérations pluridisciplinaires.

3.5. La plupart des projets financés relèvent du domaine de l'intervention dans la santé publique plutôt que de la science pure, l'accent étant placé sur l'évaluation. Environ 180 projets ont été financés sur l'ensemble de la période pour un montant total de 38 millions d'EUR. Les pays candidats ont participé à certains de ces projets.

3.6. À la fin de cette année, le Programme d'action, ainsi que huit autres programmes de santé publique spécifiques ou verticaux, arriveront à leur terme et seront remplacés par un nouveau programme d'action communautaire pour la santé publique (2003-2008). Le budget total alloué pour cette période est de 312 millions d'EUR. L'approche fragmentée de l'ancien programme sera remplacée par une approche horizontale intégrée articulée autour des trois pôles suivants:

1. Améliorer l'information en matière de santé publique;

2. Établir un mécanisme de réaction rapide;

3. Agir sur les déterminants de la santé grâce à la prévention et à la promotion de la santé.

3.7. Les problèmes liés à la drogue s'inscriront dans le cadre du troisième pôle. Rien ne laisse présager une diminution de l'importance dont jouit actuellement ce domaine, notamment en raison de la disposition contenue à l'article 152 du traité, en vertu de laquelle «La Communauté complète l'action menée par les États membres en vue de réduire les effets nocifs de la drogue sur la santé, y compris par l'information et la prévention».

4. **Politique antidrogue dans les États membres**

4.1. Les politiques antidrogue varient d'un État membre à l'autre. À une extrémité, on trouve la stratégie la plus répressive, prônée par des États membres partisans d'une «société sans drogues». La toxicomanie y est jugée inacceptable et ne doit donc pas faire partie intégrante de la société. Dans ces pays, le problème de la toxicomanie est plus du ressort du système pénal que des services sociaux. Les méthodes de réduction des risques, bien qu'utilisées et acceptées dans une certaine mesure, sont toutefois sévèrement contrôlées. Le traitement à la méthadone, par exemple, est soumis à des normes définies par l'office national de la santé et de la protection sociale et le nombre de patients ne peut dépasser une limite définie.

4.2. À l'autre extrémité, on trouve une autre stratégie qui accorde la priorité à la réduction des risques encourus par les toxicomanes, leur entourage et la société dans son ensemble. Certains États membres établissent une nette distinction entre «drogues douces», telles que le cannabis, et «drogues dures», telles que les opiacés et les amphétamines. Ils consentent d'importants efforts pour éviter que les toxicomanes ne glissent dans l'illégalité où le travail de terrain peut s'avérer difficile.

5. **Réduction des risques/réduction des dommages**

5.1. La réduction des risques est un concept général qui désigne la réduction de tout type de dommage provoqué par le comportement d'individus ou par des interventions sociales et/ou médicales. Dans le domaine des drogues, cette formule est utilisée pour désigner la réduction des risques d'infection et d'autres formes de morbidité chez les toxicomanes qui continuent à consommer des drogues.

5.2. La question de la moralité de la réduction des dommages a été sujette à controverse. Les détracteurs de cette formule estiment qu'elle entraîne une certaine forme de laxisme, d'incitation à la consommation, tandis que ses partisans estiment qu'il s'agit d'une solution réaliste pour protéger la sécurité et la vie des toxicomanes, dans le respect du choix et de la liberté de chacun. Les initiatives politiques évoluent dans le sens du pragmatisme, l'accent étant placé sur l'évaluation. L'état des recherches ne justifie pas l'adoption de positions extrêmes.

5.3. En préférant la formule de réduction des risques à celle de réduction des dommages, la recommandation adopte une position plus neutre. Par ailleurs, la formule de réduction des risques est quasi universellement acceptée.

5.4. Typologies des pratiques. Il existe une série de méthodes de réduction des risques. La plupart de celles mentionnées dans la présente directive ont déjà été mises en pratique dans la plupart des États membres, mais à des degrés divers. Il y a lieu de noter que seules certaines de ces méthodes figurent dans la présente recommandation.

A. *Méthodes figurant dans la recommandation*

Traitement à la méthadone

Vaccinations

Information

Aiguilles et seringues propres

Services à bas seuil

B. *Méthodes ne figurant pas dans la recommandation*

Prescription médicale d'héroïne

Salles d'injection

Tests effectués sur place

Lieux ouverts de consommation

6. **Besoin d'évaluation**

Qui dit évaluation dit clarification et définition des concepts et méthodes, mais aussi analyse de l'impact des interventions. La Commission européenne a encouragé l'évaluation dans le domaine des drogues en tant que coorganisatrice de deux conférences européennes en la matière. Le Programme d'action communautaire en vue de la prévention de la toxicomanie identifie les données, les recherches et évaluations comme domaines d'action prioritaires. L'Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies (OEDT) joue un rôle primordial à cet égard. Sa mission consiste à diffuser des informations objectives, fiables et comparables sur le phénomène de la drogue et la toxicomanie en Europe et ses conséquences.

7. **Conclusions**

7.1. Le CESE note que la présente recommandation s'attache à l'objectif de réduction des effets nocifs de la drogue sur la santé, conformément à l'article 152 du traité, portant notamment sur l'information et la prévention des risques, et sur des réponses spécifiques à la nécessité de réduire la demande, et ne porte pas sur la réduction de l'offre, mais il regrette que les objectifs définis dans la présente recommandation ne comportent pas de dimension transversale qui permettrait une synergie entre les actions menées dans différents domaines: santé, police, éducation, affaires sociales et emploi.

7.2. Le CESE approuve que, dans le cadre de la réduction et de la prévention des risques liés à la toxicomanie, la mise en œuvre de programmes spécifiques relatifs à la prévention du SIDA et d'autres maladies transmissibles soit préconisée et renforcée.

7.3. Le Comité approuve, ainsi qu'il l'avait déjà et en partie mentionné dans son avis [1], qu'il convienne d'inclure les actions visant ce domaine de la santé publique à des niveaux spécifiques (écoles, réseaux sanitaires, entreprises), afin de suivre au plus près les populations tant au plan géographique local, qu'au plan évolutif dans un parcours social. Les facteurs de risque évoluent sans cesse et des facteurs de protection doivent être adaptés.

7.4. La prévention et les formes de lutte contre les dépendances peuvent s'intégrer aux programmes de santé et hygiène au travail. L'entreprise n'est pas nécessairement un lieu où naissent les risques de dépendances aux drogues, mais elle peut être un lieu où se pérennisent des situations de dépendances. Il conviendrait d'associer les partenaires sociaux, en plus des acteurs traditionnels dans le domaine sanitaire et social, à la mise en place des programmes associés de prévention ou de réinsertion des travailleurs souffrant de dépendance lorsque cela s'avère nécessaire.

7.5. Ainsi la recommandation pourrait inclure au chapitre 2 ou au chapitre 3 d'établir, dans le cadre des programmes globaux relatifs à la santé au travail, des programmes de prévention (information, sensibilisation, orientation vers des services de soins, actions visant à faciliter l'accès aux traitements) en accordant la priorité aux secteurs présentant un risque élevé, et en associant les partenaires sociaux.

7.6. Le Comité soutient la recommandation, considérant que la prévention et la réduction des risques liés à la toxicomanie doivent s'inscrire dans le cadre communautaire qui permet les échanges de meilleures pratiques et la protection des personnes affectées par un fléau social ancien qui frappe aveuglément, en changeant sans cesse de forme et de visage.

[1] Avis du CESE sur le «Plan d'action en matière de lutte contre la drogue (2000-2004)» — JO C 51 du 23.2.2000.

Bruxelles, le 24 octobre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de proroger la faculté d'autoriser les États membres à appliquer des taux réduits de TVA pour certains services à forte intensité de main-d'œuvre»

(COM(2002) 525 final — 2002/0230 (CNS))

(2003/C 61/32)

Le 7 octobre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne, de solliciter l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Lors de sa 394e session plénière du 24 octobre 2002, le Comité économique et social européen a, compte tenu de l'urgence des travaux, nommé M. Ladrille, rapporteur général et a adopté le présent avis par 68 voix pour, 2 voix contre et 0 abstention.

1. Le Comité approuve la proposition de la Commission qui vise à proroger d'une année le délai de validité de l'autorisation accordée aux États membres qui ont introduit cette mesure, à appliquer des taux réduits de TVA pour certains services à forte intensité de main-d'œuvre.

2. Le Comité confirme l'opinion qu'il avait exprimée dans son avis du 26 mai 1999 [1] selon laquelle la mesure introduite par la directive 1999/85/CEE [2] modifiant la 6e directive TVA nº 77/388/CEE [3] est un instrument qui permet de créer des emplois et, en même temps, de lutter de façon plus efficace contre le travail au noir.

3. Le Comité invite les États membres à établir en temps utile les rapports d'évaluation sur l'application de cette mesure afin de permettre au Parlement européen et au Conseil de décider définitivement du taux de TVA applicable aux services à forte intensité de main-d'œuvre.

[1] JO C 209 du 22.7.1999, p. 20.
[2] JO L 277 du 28.10.1999, p. 34.
[3] JO L 145 du 13.6.1977, p. 1.

Bruxelles, le 24 octobre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1268/1999 relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion»

(COM(2002) 519 final)

(2003/C 61/33)

Le 18 octobre 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social européen a décidé de désigner M. Kienle comme rapporteur général chargé d'élaborer cet avis.

Lors de sa 394e session plénière du 24 octobre 2002, le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant à la majorité avec 1 abstention.

1. Présentation des propositions de la Commission européenne

1.1. Les inondations de la mi-août 2002 ont provoqué des dégâts considérables, notamment dans plusieurs pays candidats. Parmi ceux-ci, la République tchèque et la Slovaquie ont été particulièrement touchées.

1.2. La Commission considère qu'il faut être en mesure d'apporter une réponse adéquate lorsque de telles catastrophes naturelles exceptionnelles se produisent dans les pays candidats en recourant notamment à l'instrument de préadhésion *Sapard* créé en vertu du règlement (CE) nº 1268/1999 du Conseil. L'un des objectifs de ce programme est de «résoudre les problèmes prioritaires et spécifiques d'adaptation à long terme du secteur de l'agriculture et des zones rurales des pays candidats».

1.3. La Commission propose donc de relever le plafond des aides dans le cadre des mesures visant à la réhabilitation des zones rurales touchées par des catastrophes naturelles exceptionnelles: le plafond des aides publiques passe de 50 à 75 %, et la contribution communautaire aux dépenses publiques éligibles totales, qui ne doit pas dépasser 75 %, peut aller dans ce cas jusqu'à 85 %.

2. Observations du Comité économique et social européen

2.1. Le Comité approuve cette proposition. Il estime notamment qu'elle complète utilement la proposition de la Commission relative à la création d'un Fonds de solidarité de l'Union européenne en cas de catastrophe naturelle.

2.2. Cette proposition est d'autant plus facile à accepter qu'elle n'a aucune incidence sur le budget communautaire.

2.3. Par ailleurs, le Comité déplore les énormes problèmes de démarrage et les difficultés administratives en ce qui concerne la mise en œuvre de *Sapard*. En effet, à ce jour, les fonds communautaires disponibles, qui s'élèvent à 550 millions d'EUR par an, n'ont toujours pas pu être engagés dans les 10 pays candidats, pas même approximativement. À cet égard, le Comité avait indiqué dans un précédent avis (CES 70/1999) qu'étant donné les profondes faiblesses des structures agricoles et les graves problèmes d'adaptation que rencontre l'industrie agro-alimentaire dans ces pays, la dotation financière était insuffisante pour pouvoir préparer correctement l'adhésion.

Bruxelles, le 24 octobre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH