

Journal officiel

de l'Union européenne

C 195

Édition
de langue française

Communications et informations

49^e année

18 août 2006

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social européen

427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006

2006/C 195/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions portant réponse à l'évaluation quinquennale des activités de recherche communautaires (1999-2003) réalisée par des experts indépendants de haut niveau» [COM(2005) 387final]	1
2006/C 195/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques» [COM(2005) 457 final — 2005/0194 (COD)]	7
2006/C 195/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les restrictions à la commercialisation et à l'utilisation des sulfonates de perfluorooctane (modification de la directive 76/769/CEE du Conseil)» [COM(2005) 618 final — 2005/0244 (COD)]	10
2006/C 195/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 90/385/CEE et 93/42/CEE du Conseil et la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil en rapport avec la révision des directives relatives aux dispositifs médicaux» [COM(2005) 681 final — 2005/0263 (COD)]	14

FR

Prix:
22 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (suite)	Page
2006/C 195/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil relative aux franchises fiscales applicables à l'importation des marchandises faisant l'objet de petits envois sans caractère commercial en provenance de pays tiers (version codifiée)» [COM(2006) 12 final — 2006/0007 CNS]	19
2006/C 195/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition révisée de règlement du Conseil et du Parlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer, par route» [COM(2005) 319 final — 2000/0212 (COD)]	20
2006/C 195/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de véhicules de transport routier propres» [COM(2005) 634 final — 2005/0283 (COD)]	26
2006/C 195/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Examen de la stratégie en faveur du développement durable — une plate-forme d'action» [COM(2005) 658 final]	29
2006/C 195/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des inondations» [COM(2006) 15 final — 2006/0005 (COD)]	37
2006/C 195/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte)» [COM(2006) 29 final — 2006/0009(CNS)]	40
2006/C 195/11	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Améliorer la santé mentale de la population — Vers une stratégie sur la santé mentale pour l'Union européenne» [COM(2005) 484 final]	42
2006/C 195/12	Avis du Comité économique et social européen sur «Flexicurité: le cas du Danemark»	48
2006/C 195/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil portant modification de la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le lieu des prestations de services» [COM(2005) 334 final — 2003/0329 (CNS)]	54
2006/C 195/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Lutte contre les obstacles liés à la fiscalité des sociétés qui affectent les petites et moyennes entreprises dans le marché intérieur — Description d'un éventuel système pilote d'imposition selon les règles de l'État de résidence» [COM(2005) 702 final]	58
2006/C 195/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion (Version codifiée)» [COM(2006) 5 final — 2003/0129 (AVC)]	61
2006/C 195/16	Avis du Comité économique et social européen sur «L'action extérieure de l'Union: le rôle de la société civile organisée»	62
2006/C 195/17	Avis du Comité économique et social européen «Contribution au Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 — Période de réflexion»	64
2006/C 195/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres» [COM(2006) 32 final — 2006/0010 (CNS)]	66



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2006/C 195/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission: Plan d'action dans le domaine de la biomasse» [COM(2005) 628 <i>final</i>]	69
2006/C 195/20	Avis du Comité économique et social européen sur «Le développement et la promotion des carburants de substitution pour les transports routiers dans l'Union européenne»	75
2006/C 195/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les taxes sur les voitures particulières» [COM(2005) 261 <i>final</i> — 2005/0130 (CNS)]	80
2006/C 195/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe» [COM(2005) 447 <i>final</i> — 2005/0183 (COD)]	84
2006/C 195/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Situation de la société civile dans les Balkans occidentaux»	88
2006/C 195/24	Avis du Comité économique et social européen sur «La campagne de l'UE pour la conservation de la biodiversité: position et contribution de la société civile»	96
2006/C 195/25	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une nécessaire priorité à l'Afrique: le point de vue de la société civile européenne»	104
2006/C 195/26	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie» [COM(2005) 548 <i>final</i> — 2005/0221 (COD)]	109



II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

427^e SESSION PLÉNIÈRE DES 17 ET 18 MAI 2006

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions portant réponse à l'évaluation quinquennale des activités de recherche communautaires (1999-2003) réalisée par des experts indépendants de haut niveau»

[COM(2005) 387final]

(2006/C 195/01)

Le 24 août 2005, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 avril 2006 (rapporteur: M. BRAGHIN).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Synthèse de l'avis

1.1 Le CESE apprécie et soutient l'effort déployé dans le cadre de la troisième évaluation quinquennale ainsi que l'engagement important de ressources intellectuelles d'un si haut niveau. Il espère que les recommandations formulées par les différents groupes de travail et notamment par le groupe d'experts chargé de l'évaluation globale⁽¹⁾ constitueront un point de référence constant lors de l'exécution des programmes-cadres, de l'élaboration future de la politique de recherche et d'innovation et, d'une façon plus générale, dans le cadre des politiques de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

1.2 Le CESE s'est déclaré à plusieurs reprises favorable à une augmentation substantielle du budget consacré à la RDT européenne et il déplore en conséquence la réduction prévue de cette enveloppe car il estime que cette baisse est en contradiction avec la priorité de développement imposée par les défis compétitifs mondiaux et demandée par la stratégie de Lisbonne.

1.3 Le CESE souligne l'importance d'une participation et d'un engagement accru du secteur industriel dans la recherche et les développements innovants comme condition préalable à la réalisation de l'objectif du Conseil de Barcelone. Il appelle de

ses vœux un effort plus ciblé de communication et d'implication des entreprises, des organisations et des associations de producteurs, notamment afin d'identifier les domaines thématiques stratégiques dans lesquels l'excellence de la recherche européenne est susceptible de se s'exprimer.

1.4 Le CESE demande que soient développés des instruments propres à encourager les financements privés de recherche et développement (RDT), allant du capital risque ou capital d'investissement aux financements dédiés de la BEI et aux facilités de crédit accordées pour la recherche, de manière à faciliter le passage des résultats de la recherche à des initiatives d'entreprise concrètes.

1.5 Le CESE partage la position du groupe d'experts sur la nécessité d'offrir davantage d'autonomie et de responsabilité aux chercheurs (dans le respect des principes éthiques), d'améliorer la visibilité des carrières scientifiques, de favoriser la mobilité interdisciplinaire et géographique, et d'intégrer le système des bourses Marie Curie aux programmes nationaux et régionaux en les utilisant spécifiquement pour accroître la mobilité entre recherche publique et privée.

⁽¹⁾ *Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999-2003*, Commission européenne, DG Recherche, 15 décembre 2004.

1.6 Le CESE demande que la priorité soit donnée à l'élaboration de politiques visant à développer l'enseignement universitaire dans le secteur des sciences et de l'ingénierie, afin d'accroître la présence du personnel féminin parmi les chercheurs, de rendre les carrières scientifiques plus attractives et d'inciter des chercheurs travaillant à l'étranger à revenir dans l'Union européenne. Il serait également souhaitable que les matières scientifiques et techniques soient plus largement enseignées dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et que les filières scientifiques de l'enseignement universitaire fassent l'objet d'une politique de promotion.

1.7 Le CESE souhaite à des fins de simplification un système d'appels à propositions faisant plus clairement apparaître les types de régime et d'activités et les catégories de participants, une plus grande flexibilité et une liberté de choix accrue pour le soumissionnaire et des lignes directrices simples pour la gestion administrative et financière, notamment en ce qui concerne les relations contractuelles entre participants.

1.8 Le CESE préconise une évaluation continue permettant d'apprécier l'efficacité des procédures utilisées et des processus de contrôle formel et d'évaluation, ainsi que, pour des projets de développement bien définis, l'introduction de phases de vérification des activités et des résultats attendus portant sur des points de contrôle précis et prédéterminés du projet, allant de pair avec l'attribution de financements et la poursuite du projet lui-même.

1.9 Le CESE suggère de fournir un effort particulier afin de mettre en oeuvre une série d'indicateurs permettant de mesurer effectivement les performances en termes de compétitivité et de développement. À l'aide de ces indicateurs de performance de la recherche, l'on devrait mesurer l'efficacité des activités financées pour le progrès scientifique futur, le développement global de l'UE et l'établissement des priorités pour les activités futures.

2. Les défis pour la recherche européenne

2.1 De par son ampleur et la profondeur de son contenu, la troisième évaluation quinquennale (1999-2003) des programmes-cadres constitue un exercice d'analyse de grand intérêt⁽²⁾. Le CESE approuve dans une large mesure les analyses et les recommandations faites par le groupe d'experts et adoptées par la Commission. Compte tenu de la compétition mondiale et des objectifs de la stratégie de Lisbonne et du Conseil de Barcelone, le CESE souligne la nécessité et l'urgence de réfléchir aux priorités et aux objectifs fondamentaux de la recherche communautaire, en vue notamment d'accroître la participation des secteurs productifs.

2.2 Aujourd'hui, le progrès technique et scientifique et l'innovation procèdent aussi de plus en plus par fécondation croisée entre différents domaines, selon une large interaction interdisciplinaire entre universités, entreprises et environnement extérieur, plutôt qu'exclusivement selon le modèle linéaire en

vertu duquel l'innovation oeuvre à la recherche fondamentale (le plus souvent au niveau académique), tandis que développement et application relèvent de la recherche industrielle, modèle qui a gouverné le développement scientifique jusqu'à ces dernières années⁽³⁾. L'activité de recherche se caractérise désormais fondamentalement par la coopération et l'apprentissage interactif, l'incertitude et le risque.

2.3 Le modèle interactif permet de comprendre le succès des groupements régionaux. Ceux-ci constituent un «système» capable d'influer de manière positive sur le comportement des entreprises et des universités, et de mettre en place un contexte social et culturel approprié, un cadre organisationnel et institutionnel efficace, un réseau d'infrastructures et des systèmes régulateurs adaptés aux défis compétitifs.

2.4 La contexte compétitif mondial

2.4.1 L'Europe est actuellement confrontée à des défis sans précédent en termes de compétition mondiale et de potentiel de croissance, et semble faire face à cette situation avec moins d'efficacité que ses concurrents traditionnels mais aussi que les principaux pays émergents. En Inde et en Chine en particulier, les taux de croissance relatifs aux dépenses en RDT sont extrêmement élevés, atteignant près de 20 % par an pour la Chine, pays où le taux des dépenses en RDT en pourcentage du PIB devrait égaler celui de l'UE en 2010. De nombreuses entreprises européennes investissent en Chine non seulement parce que les coûts y sont plus faibles mais également en raison d'une combinaison favorable alliant des ressources humaines très qualifiées à des marchés vastes et dynamiques pour les technologies et les produits de haute technologie⁽⁴⁾. Étant donné que la recherche et l'innovation constituent des facteurs clés pour répondre à ces défis⁽⁵⁾, l'Europe doit mobiliser des ressources financières suffisantes ainsi que toutes ses capacités intellectuelles pour promouvoir la science, la technologie et l'innovation⁽⁶⁾.

2.4.2 Malheureusement, les données les plus récentes sont alarmantes: l'intensité des dépenses relatives à la recherche est relativement stable et équivaut à près de 1,9 % du PIB depuis 2001, mais le taux de croissance annuelle, qui est de 0,7 % pour la période 2000-2003, ne permettrait d'atteindre que 2,2 % du PIB s'il se maintenait jusqu'en 2010. Il ne faut pas oublier cependant qu'en raison de l'ampleur du PIB, les activités de recherche aux États-Unis présentent une dimension bien supérieure en termes absolus et que, par conséquent, la masse critique nécessaire est plus facilement atteignable. L'écart entre

⁽²⁾ Le processus d'évaluation a donné lieu à la publication de nombreux documents et rapports qui sont à la disposition du public sur le site: <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/rt/d/fiveyearasskb/library>.

⁽³⁾ Cf. Keith Smith, *The framework Programmes and the Changing Economic Landscape*, Commission européenne, JRC/IPTS, Séville, décembre 2004, p. 11 et 12.

⁽⁴⁾ Préface de J. Potočník, à *Key figures 2005. Towards a European Research Area: Science, Technology and Innovation*, Commission européenne, DG Recherche, 2005, p. 5. (JO C 65 du 17.3.2006).

⁽⁵⁾ Le CESE a largement traité ce sujet dans de nombreux avis. Le plus récent: INT 269 – CESE 1484/2005, Avis sur le 7^e programme-cadre de RDT, 14 décembre 2005, rapporteur: M. Wolf, paragraphes 2.2, 2.3, 2.4. JO C 65 du 17.3.2006.

⁽⁶⁾ Voir l'introduction de M. Erkki Ormala, à *Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999-2003*.

les dépenses consacrées par l'UE à la recherche et celles de ses principaux concurrents est essentiellement dû à l'infériorité de la contribution du secteur privé, laquelle s'élevait à 55,6 % des dépenses totales dans l'UE en 2002, contre 63,1 % pour les États-Unis et 73,9 % pour le Japon. Il est encore plus préoccupant de constater que les dépenses privées effectuées dans le secteur de la recherche ont diminué dans la même période, et que les investissements privés européens semblent s'orienter, en raison de conditions plus attractives, vers d'autres régions du monde: entre 1997 et 2002, les entreprises européennes ont augmenté les dépenses liées à la recherche de 54 % en termes réels aux États-Unis, alors que les investissements privés en provenance des États-Unis et à destination de l'UE n'ont progressé que de 38 % ⁽⁷⁾.

2.5 Les objectifs fondamentaux

2.5.1 Le CESE approuve l'analyse qui a abouti à l'identification de quatre défis fondamentaux:

- attirer et récompenser les meilleurs talents,
- créer un environnement hautement propice à la recherche et au développement technologique (RDT) industriel,
- mobiliser des ressources pour l'innovation et la croissance durable,
- susciter la confiance dans la science et la technologie.

2.5.2 Le principal défi lancé par le Conseil de Barcelone, à savoir consacrer 3 % du PIB à la recherche d'ici à 2010 en augmentant le pourcentage de la recherche financée par le secteur privé à deux tiers de cette valeur, implique une comparaison et une coordination des politiques de recherche communautaires et nationales. Cet objectif ne pourra être atteint qu'en rendant l'Europe plus attractive pour les investissements dans la recherche, en améliorant l'efficacité du système de recherche par le biais de conditions-cadres adaptées, en renforçant l'effet de levier des dépenses publiques sur la recherche privée, et en augmentant l'efficacité et la cohérence des politiques de recherche tant au niveau communautaire qu'au niveau national ⁽⁸⁾.

2.5.3 Se basant sur les analyses effectuées lors du processus d'évaluation ainsi que sur les positions exprimées par de nombreux acteurs concernés, le CESE estime qu'il est nécessaire d'intervenir de manière plus incisive sur les conditions cadres insuffisamment favorables aux activités de recherche par le biais d'actions coordonnées entre la Commission et les États membres. Il y a lieu de concevoir un ensemble d'outils susceptibles de stimuler directement l'innovation et la compétitivité du système au niveau européen, car la fragmentation et la faible

coordination des efforts empêchent d'atteindre la masse critique et la concentration nécessaires. Il convient en outre de modifier considérablement l'approche et la coordination des politiques nationales en matière de recherche mais également d'éducation et de développement des ressources humaines, de protection de la propriété intellectuelle et de développement de l'innovation par le biais de mesures fiscales, de collaboration constructive et synergique entre universités et entreprises, etc.

2.6 Les indications sur la future politique européenne de la recherche

2.6.1 Le CESE s'est déclaré à plusieurs reprises favorable à une augmentation substantielle du budget consacré à la RDT européenne. Par conséquent, il a réaffirmé avec vigueur son soutien à la proposition de la Commission relative à un accroissement des fonds destinés à ce même programme ainsi qu'à une nouvelle augmentation à long terme ⁽⁹⁾. En revanche, il considère négativement la perspective évoquée par le Conseil de réduire considérablement cet apport en le ramenant à environ 5 % du budget général de l'UE contrairement aux 8 % prévus par la Commission, car il estime que cette réduction est en contradiction avec la priorité de développement imposée par les défis compétitifs mondiaux et demandée par la stratégie de Lisbonne.

2.6.2 Le CESE a toujours soutenu la création d'un Espace européen de la recherche (EER) ⁽¹⁰⁾ et a convenu qu'il était opportun d'instituer un organisme comme le Conseil européen de la recherche (CER), organisme qui pourrait devenir un instrument-clé pour promouvoir l'excellence scientifique à travers une «recherche d'avant-garde» déterminée par le biais d'un processus allant «du bas vers le haut». Le CESE marque sa satisfaction quant au fait que ses recommandations ont été suivies, notamment en ce qui concerne l'autonomie du CER et la composition de son comité scientifique, et rappelle qu'il est important d'impliquer des experts d'excellent niveau provenant également du secteur de la recherche industrielle ⁽¹¹⁾.

2.6.3 Le CESE convient de la nécessité de mettre en place un vaste éventail d'actions coordonnées afin de garantir une intégration optimale des nouveaux États membres, mais il estime que les instruments développés à cet égard ne sont pas suffisants. Le processus de transition vécu par ces pays pendant la période d'évaluation considérée rend difficile l'identification des actions les plus opportunes pour construire une économie solidement basée sur le développement des connaissances et de la recherche. L'approche visant à «renforcer la recherche» dans ces États revêt un poids particulier, mais elle doit être axée sur la «production d'innovations» afin d'actionner les leviers de développement qui leur sont nécessaires.

⁽⁹⁾ CESE 1484/2005, paragraphe 1.4, p. 2 et paragraphes 4.1 à 4.6, p. 9 et 10. JO C 65 du 17.3.2006.

⁽¹⁰⁾ Voir notamment le document CESE 1647/2004, JO C 156, du 28.6.2005, *Avis sur la communication de la Commission: La science et la technologie, clés de l'avenir de l'Europe*, rapporteur: M. WOLF, ainsi que l'avis complémentaire sur le même sujet (CCMI/015-CESE 1353/2004, rapporteur: M. VAN IERSEL, corapporteur: M. GIBILLIERI).

⁽¹¹⁾ INT/269-CESE 1484/2005, paragraphe 4.11. JO C 65 du 17.3.2006.

⁽⁷⁾ Toutes les données de ce paragraphe sont extraites de *Key figures 2005*, p. 9-10.

⁽⁸⁾ Cf. l'introduction de *Key figures 2005*, p. 3.

3. Considérations sur les recommandations relatives au programme-cadre

3.1 La participation du secteur privé

3.1.1 Le CESE approuve les recommandations du groupe d'experts et souligne, en particulier, l'importance d'une participation et d'un engagement accrus du secteur industriel comme condition préalable à la réalisation de l'objectif du Conseil de Barcelone. Celui-ci peut être facilité par une participation plus active du monde économique aux décisions stratégiques ainsi qu'à la détermination des domaines thématiques dans lesquels l'excellence de la recherche européenne est susceptible de s'exprimer davantage.

3.1.2 Pour garantir cette participation, mais également pour faciliter celle des PME et augmenter de ce fait, le décevant taux actuel de participation de 13 %, le CESE estime nécessaire de cibler davantage l'effort de communication et d'implication des entreprises, des organisations et des associations de producteurs. De par leur nature, le septième PC et le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation ne doivent pas être perçus comme alternatifs mais comme complémentaires et synergiques.

3.1.3 Afin d'éviter la création involontaire de nouvelles barrières d'accès (comme cela a été constaté par les experts lors de la mise en oeuvre du sixième PC), le CESE considère que les instruments traditionnels de financement ainsi que les nouveaux instruments⁽¹²⁾ prévus pour le sixième programme-cadre ne doivent pas être modifiés de façon substantielle, mais qu'ils doivent être adaptés sur la base de l'expérience acquise afin de simplifier leur utilisation.

3.1.4 Les projets intégrés (*Integrated Projects*, IPs) et les projets de recherche spécifique ciblée (*Specific Targeted Research Projects*, STREPS) sont les instruments préférés des PME et doivent, à ce titre, être perfectionnés pour faciliter encore la participation de ces dernières. Les plates-formes technologiques et les initiatives technologiques conjointes (*Joint Technology Initiatives*) sont sans aucun doute des instruments de nature à favoriser cet objectif. Les réseaux d'excellence, appréciés et largement utilisés par les universités et les centres de recherche publics, devraient être développés de façon à favoriser davantage l'implication de l'industrie et à encourager la mobilité des chercheurs, avec des échanges accrus et prometteurs entre secteur privé et secteur public.

3.2 La simplification de la gestion et des procédures

3.2.1 La simplification de la gestion et des procédures est un thème récurrent à chaque nouveau PC. De nombreuses améliorations ont été introduites au cours des années, depuis les divers documents relatifs à la simplification jusqu'à la création

par le commissaire Potočnik d'un groupe consultatif (*sounding board*) composé de représentants de petites entités de recherche, mais les propositions concrètes ne semblent pas avoir résolu les difficultés et les problèmes rencontrés par les participants.

3.2.2 Se basant sur les expériences recueillies par les experts et, directement, par les parties concernées, le CESE suggère que les difficultés rencontrées par les participants dans le cadre de l'actuel PC soient systématiquement enregistrées et analysées afin de proposer des mécanismes plus adaptés à la réalité courante. Cela pourrait favoriser un processus d'évaluation continue permettant d'apprécier l'efficacité des procédures utilisées et des processus de contrôle formel et d'évaluation.

3.2.3 Il serait opportun d'intégrer, pour des projets de développement bien définis, des phases régulières de vérification des activités et des résultats attendus. Ces phases de vérification effectuées sur des points de contrôle précis et prédéterminés du projet devraient conditionner l'attribution des financements et la poursuite du projet en lui-même.

3.2.4 S'agissant des modalités de participation et de la gestion administrative et financière, il pourrait être utile de disposer de lignes directrices plus articulées et plus précises concernant les relations contractuelles entre participants, d'une plus grande flexibilité et d'une liberté de choix accrue pour le soumissionnaire et d'appels d'offre définissant avec plus de précision les types de régime, les types d'activités et les catégories de participants.

3.2.5 Il s'est avéré qu'un noyau relativement restreint d'organisations a participé plusieurs fois, souvent en tant que contractant principal, aux appels d'offre et à plusieurs programmes, et ce à raison d'environ un cinquième des projets⁽¹³⁾. Une telle concentration soulève certaines inquiétudes: d'un côté, cela traduit la difficulté rencontrée pour participer, notamment pour ceux qui répondent à un appel d'offre pour la première fois, de l'autre, cela entrave la mise en oeuvre de nouveaux projets concernant des innovations plus radicales et impliquant des risques plus élevés (demandés dans la deuxième recommandation).

3.3 Encourager la recherche

3.3.1 Les mesures visant à encourager les financements privés dans la RDT sont toujours insuffisamment définies. Par ailleurs, les leviers de marché, susceptibles d'amorcer un cercle vertueux et synergique, semblent mal identifiés, et sont donc inopérants à brève échéance, contrairement à ce qu'ils devraient être. Les incitations fiscales, le renforcement des droits de propriété intellectuelle, la facilitation des interventions de capital risque, sont à considérer comme des objectifs plutôt que comme des instruments opérationnels.

⁽¹²⁾ Voir à ce sujet l'avis du Comité en cours d'élaboration INT/309.

⁽¹³⁾ Évaluation quinquennale, p. 7.

3.3.2 Le CESE souhaite en particulier que des instruments capables de stimuler l'esprit d'entreprise parmi les chercheurs européens soient développés et que d'autres instruments (allant du capital risque ou capital d'investissement aux financements dédiés de la BEI et aux crédits consacrés à la recherche) soient mis en place afin que les résultats de la recherche puissent se traduire plus facilement par des initiatives d'entreprise concrètes.

3.3.3 La recommandation visant à améliorer la participation des PME de haute technologie, recommandation largement soutenue par le CESE dans de nombreux avis précédents, doit s'appuyer sur de nouveaux instruments spécifiques, en plus des initiatives technologiques conjointes, des plates-formes technologiques et des opportunités offertes par le programme «Idées». Le CESE souhaite que cela constitue un objectif prioritaire et fasse l'objet d'une attention particulière lors de l'application de la méthode ouverte de coordination.

3.3.4 Afin d'encourager une recherche plus innovante et orientée vers des résultats compétitifs, le CESE considère qu'il est urgent d'aborder les aspects non résolus des droits de propriété intellectuelle, et notamment le brevet communautaire, la brevetabilité des inventions mises en œuvre par des moyens informatiques et dans de nouveaux domaines de la connaissance, ainsi que la pleine application de la directive sur la brevetabilité des inventions biotechnologiques.

3.4 Les ressources humaines

3.4.1 Le CESE estime qu'il est prioritaire de rendre les carrières scientifiques et techniques attractives en valorisant la profession de chercheur, tant au niveau social qu'économique. La tendance accrue à poursuivre des études de troisième cycle universitaire et à exercer une activité de recherche dans d'autres pays, dans un contexte académique ou non, est sans aucun doute une forme de mobilité positive dans le processus de formation des chercheurs car l'échange des connaissances et des méthodes de travail constitue un processus irremplaçable d'enrichissement. Toutefois, cette tendance devient problématique lorsque la mobilité ne s'effectue que dans un sens, lorsque le pays d'origine ne réunit pas les conditions de travail, de carrière, de prestige social et de gratification économique adéquate pour favoriser le retour de ses chercheurs⁽¹⁴⁾. Tous les États membres de l'Union européenne doivent être attractifs pour les jeunes qui se lancent dans la carrière de chercheur. En particulier, l'accès à l'UE devrait être facilité, notamment par le biais de modalités d'échanges dirigées, afin de permettre l'entrée de nouvelles ressources humaines provenant de pays émergents, dont la Chine et l'Inde.

3.4.2 Les programmes relatifs aux ressources humaines et à la mobilité ne semblent pas suffire afin d'opérer un saut qualitatif susceptible d'attirer et de récompenser les meilleurs talents», tel que le prévoit le premier des objectifs fondamen-

taux. Il n'existe pas de perspective claire pour le statut de «chercheur européen», lequel devrait être au centre d'une telle action.

3.4.3 Des politiques innovantes doivent être mises en œuvre pour résoudre cette situation critique. Il est nécessaire d'investir afin de développer l'enseignement universitaire dans le secteur des sciences et de l'ingénierie. Pour ce faire, il est indispensable de dispenser dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire des cours à orientation plus scientifique et de promouvoir les filières scientifiques de l'enseignement universitaire. Il convient par ailleurs de réduire la proportion des actifs qui sont diplômés dans ces disciplines mais dont l'emploi ne correspond pas aux études suivies (situation regrettable courante dans les nouveaux États membres ainsi qu'en Italie, au Portugal et en Autriche), en favorisant la présence du personnel féminin, en particulier parmi les chercheurs, (le personnel féminin correspond à un peu plus du tiers du total alors que les femmes représentent plus de 63 % des diplômés en science et en ingénierie)⁽¹⁵⁾, et en rendant les carrières scientifiques plus attractives.

3.4.4 Le CESE considère que ces politiques, qui incombent essentiellement aux États membres, devraient faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Cette méthode pourrait d'ailleurs être appliquée avec profit aux systèmes d'enseignement supérieur et universitaire, ainsi qu'aux systèmes de recherche, en vue d'identifier les meilleures pratiques, les modalités appropriées d'évaluation par des pairs, les actions concertées entre les États membres et les régions, ainsi que les thèmes prioritaires de la recherche transnationale.

3.4.5 Le pourcentage de chercheurs par rapport à la population active est très inférieur à celui rencontré dans les pays concurrents (5,4% dans l'UE contre 9% aux États-Unis et 10,1% au Japon, toutefois les nouveaux États membres et les pays de l'Europe du Sud ne dépassent pas 5%), et l'âge des personnes travaillant dans les secteurs scientifiques et technologiques commence à être préoccupant (35 % dans la classe d'âge des 45-64 ans, avec des pointes dépassant les 40 % dans certains États membres, contre 31 % pour les 25-34 ans)⁽¹⁶⁾. L'estimation selon laquelle 150.000 chercheurs européens travaillent actuellement aux États-Unis et 500.000 à 700.000 chercheurs supplémentaires seront nécessaires dans les dix prochaines années pour atteindre l'objectif de Lisbonne⁽¹⁷⁾ est également source de préoccupation.

3.4.6 Le CESE partage la position du groupe d'experts sur la nécessité d'offrir davantage d'autonomie et de responsabilité aux chercheurs (dans le respect des principes éthiques), d'améliorer la visibilité des carrières scientifiques, de développer la mobilité interdisciplinaire et géographique et d'intégrer le système des bourses Marie Curie aux programmes nationaux et régionaux en les utilisant également pour accroître la mobilité entre recherche publique et privée.

⁽¹⁴⁾ Le CESE s'est exprimé à plusieurs reprises sur ce sujet dans de nombreux avis. Le plus récent: CESE 1484/2005, paragraphes 4.12 et suivants. JO C 65 du 17.3.2006.

⁽¹⁵⁾ *Key figures 2005*, p. 53-57.

⁽¹⁶⁾ *Key figures 2005*, p. 47-51.

⁽¹⁷⁾ *Évaluation quinquennale*, p. 12.

3.4.7 Le CESE soutient également l'effort consenti par la Commission en vue de créer la «Charte européenne du chercheur»⁽¹⁸⁾, qui constitue un premier pas dans la bonne direction. Il estime cependant que l'engagement des États membres doit être renforcé et mieux coordonné afin de mettre en place des systèmes plus efficaces et mieux harmonisés en matière de formation, de carrière, de rémunération (y compris les systèmes de cotisation, les régimes de pension et les régimes fiscaux)⁽¹⁹⁾.

3.4.8 Résoudre le problème de la confiance dans la science et de la technologie et de la légitimité de ces dernières en Europe, problème auquel le CESE accorde une grande importance, constitue l'une des conditions permettant de légitimer le chercheur et de reconnaître son activité d'un point de vue économique. Il convient, pour cet objectif tout au moins, de définir de toute urgence une politique active et coordonnée, dotée d'instruments et de ressources appropriées, entre la Commission et les États membres.

3.5 *Le processus d'évaluation*

3.5.1 Le CESE prend acte de l'effort considérable fourni par la Commission en vue d'améliorer le processus d'évaluation,

effort matérialisé par une série de documents axés sur le travail des évaluateurs. Le vrai problème tient toutefois à la logique de l'évaluation *ex post*. Si celle-ci se limite à vérifier la cohérence formelle par rapport aux objectifs fixés, elle risque de perdre de vue le véritable objectif stratégique, qui est d'évaluer l'impact structurel des PC sur le contexte économique et de recherche de l'UE, les priorités à poursuivre et la répartition financière en résultant.

3.5.2 Le CESE suggère que l'on se consacre à la mise en oeuvre d'une série d'indicateurs visant à mesurer effectivement les performances en termes de compétitivité et de développement. Ces indicateurs de performance de la recherche devraient permettre de mesurer l'efficacité des activités financées pour le développement global de l'UE et d'orienter les activités futures conformément aux priorités établies. Le CESE est toutefois conscient qu'aucune évaluation automatique ne peut suffire à remplacer le jugement nuancé et adapté à la situation étudiée émis par des experts compétents en la matière.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

⁽¹⁸⁾ Recommandation de la Commission du 11 mars 2005 relative à la Charte européenne du chercheur et à un Code de conduite pour le recrutement des chercheurs, JO L 75/67 du 22.3.2005.

⁽¹⁹⁾ Cf. CESE 305/2004, avis sur la communication *Les chercheurs dans l'espace européen de la recherche*, rapporteur Wolf, JO C 110, du 30.4.2004.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques»

[COM(2005) 457 final — 2005/0194 (COD)]

(2006/C 195/02)

Le 25 novembre 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 25 avril 2006 (Rapporteur: M. CASSIDY).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le projet de directive vise à:

- garantir la libre circulation des articles pyrotechniques au sein de l'Union,
- améliorer la sécurité des consommateurs et des professionnels,
- harmoniser les exigences de sécurité dans l'ensemble des États membres.

1.2 Si, d'une manière générale, le Comité soutient le projet de directive de la Commission, il formule cependant les recommandations suivantes.

1.2.1 La Commission devrait envisager un délai de transposition plus long que celui prévu actuellement par l'article 20. En effet, si le délai relatif aux feux d'artifice n'est que de 24 mois après la publication de la directive, celui prévu pour les autres articles pyrotechniques est de 5 ans. Étant donné la longueur des délais auxquels sont confrontés les importateurs de feux d'artifice en provenance de Chine et d'ailleurs — au moins 3 ans selon les distributeurs européens — le CESE recommande d'aligner la période prévue pour les feux d'artifice sur celle prévue pour les autres articles pyrotechniques, c'est-à-dire 5 ans.

1.2.2 Le Comité souligne que les dispositions relatives aux essais sur les feux d'artifices et à l'obligation de satisfaire aux spécifications du Comité européen de normalisation (CEN) imposent des responsabilités aux importateurs et aux distributeurs. Il recommande dès lors de mentionner clairement dans la directive la nécessité pour les importateurs de préciser, lors de la commande, aux fabricants à travers le monde quelles sont les normes auxquelles doivent satisfaire les articles pour obtenir le marquage «CE». La responsabilité des essais et de l'obtention du label «CE» devrait revenir au fabricant, l'importateur ayant quant à lui la responsabilité secondaire de s'assurer que les produits portant cette marque satisfont réellement aux normes du CEN afin d'éviter que des articles de contrefaçon soient mis sur le marché.

1.2.3 Le Comité estime que les douanes ainsi que d'autres autorités dans les États membres devraient aussi être impliquées dans le contrôle des produits munis de la marque «CE» en vue de vérifier la réalité de leur conformité aux normes.

1.2.4 Les données relatives aux accidents communiquées par les États membres à la Commission européenne sont

incomplètes. La Commission en est consciente. Le Comité invite tous les États membres à améliorer le suivi des accidents de consommation.

1.2.5 L'article 14 prévoit des dispositions pour assurer un échange rapide d'informations dans le cas de produits présentant des risques sérieux. Le système RAPEX pourrait servir temporairement jusqu'à l'entrée en vigueur de la directive.

1.2.6 S'agissant des articles pyrotechniques utilisés dans l'industrie automobile, l'article 12, paragraphe 1 demande aux fabricants de s'assurer qu'ils «soient correctement étiquetés dans la ou les langues officielles du pays où ces articles sont vendus au consommateur». Le Comité estime que la référence au consommateur prête à confusion, la plupart des articles pyrotechniques étant destinés à être installés sur des véhicules motorisés au stade de la fabrication. L'information relative à l'équipement initial peut dès lors continuer à être utilisée dans la langue actuelle, c'est-à-dire l'anglais. Toutefois, se trouvant dans l'impossibilité de savoir à l'avance dans quel État membre le produit est appelé à être utilisé, les fabricants de ce type d'équipement sont préoccupés par l'obligation d'imprimer les instructions dans l'ensemble des langues officielles des 25. Le Comité estime que les fiches de données de sécurité des fabricants devraient être, étant donné que l'information qu'elles contiennent est essentiellement présentée sous forme schématique et statistique.

- L'exigence d'étiquetage «dans la ou les langues officielles du pays où ces articles sont vendus au consommateur» est contraire aux principes de base du marché unique car elle constituerait une entrave au commerce. Le Comité considère par ailleurs que, par exemple, les airbags de remplacement ne seront que rarement vendus au consommateur final mais plutôt installés par des techniciens garagistes.

1.2.7 L'article 8, paragraphe 4 du projet de directive prévoit l'obligation pour les États membres d'informer la Commission s'ils estiment que les produits ne répondent pas pleinement aux exigences essentielles de sécurité dont il est question dans l'article 4, paragraphe 1, qui fournira une base juridique. Dans le même temps, le Comité recommande toutefois de pouvoir utiliser le système RAPEX pour transmettre à la Commission les données relatives aux accidents et aux risques afin que les informations parviennent aux autres États membres.

1.2.8 Le Comité a appris que, dans certains États membres, plusieurs microentreprises prennent part à la fabrication de feux d'artifice destinés à être utilisés lors d'événements locaux particuliers. Il convient que les États membres s'assurent que ces entreprises répondent aussi aux exigences de sécurité de la directive.

1.2.9 Les équipements pyrotechniques automobiles devraient plutôt faire l'objet d'un règlement de la CEE-ONU en vertu de l'accord de 1958 (WP 29 — Genève) plutôt que d'une norme.

1.2.10 Le Comité est d'avis que, dans le cas des équipements pyrotechniques automobiles, la Commission devrait être prête à accepter une certaine forme de procédure de réception.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 Les «feux d'artifice» sont habituellement utilisés à des fins de divertissement ou pour marquer une occasion spéciale telle qu'une fête religieuse. Ils constituent une partie intégrante de l'histoire culturelle de nombreux pays membres de l'Union. La directive les traite différemment des articles dits pyrotechniques qui, aux fins de la directive, comprennent les engins explosifs destinés à déclencher les airbags et les ceintures dans les véhicules motorisés.

2.2 Catégories

L'article 3 de la directive proposée prévoit quatre catégories de feux d'artifice:

a) Feux d'artifice

- Catégorie 1: feux d'artifice qui présentent un risque très faible et qui sont destinés à être utilisés à l'intérieur d'habitations ou dans des espaces confinés,
- Catégorie 2: feux d'artifice qui présentent un risque faible et qui sont destinés à être utilisés à l'air libre, dans des zones confinées,
- Catégorie 3: feux d'artifice qui présentent un risque moyen et qui sont destinés à être utilisés à l'air libre, dans de grands espaces ouverts,
- Catégorie 4: feux d'artifice qui présentent un risque élevé et qui sont destinés à être utilisés uniquement dans un cadre professionnel.

b) Autres articles pyrotechniques

- Catégorie 1: articles pyrotechniques autres que les feux d'artifice, qui présentent un risque faible,
- Catégorie 2: articles pyrotechniques autres que les feux d'artifice, qui sont destinés à être manipulés ou utilisés uniquement par des personnes ayant des connaissances particulières.

2.3 Limites d'âge

2.3.1 L'article 7 interdit la vente de feux d'artifice

- de la catégorie 1 à toute personne âgée de moins de 12 ans;
- de la catégorie 2 à toute personne âgée de moins de 16 ans;
- de la catégorie 3 à toute personne âgée de moins de 18 ans.

Les autres articles pyrotechniques ne peuvent être vendus, ni cédés à toute personne dont l'âge est inférieur à 18 ans à moins qu'elle ne dispose de la formation professionnelle nécessaire.

2.4 Les règles relatives à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques varient considérablement d'un État membre à l'autre. Il en va de même des données statistiques sur les accidents et de la méthodologie employée pour leur collecte. À l'heure actuelle, les données dont disposent les États membres ne concernent que les feux d'artifice et non les autres articles pyrotechniques, comme ceux utilisés dans l'industrie automobile, les accessoires pour effets spéciaux sur scène ou les feux de détresse.

2.5 Le marché des articles destinés à l'automobile est le plus important parmi les deux secteurs, avec une valeur annuelle égale à 5,5 milliards d'euros (3,5 milliards pour les systèmes airbag et 2 milliards pour les rétracteurs de ceintures de sécurité). (La valeur des exportations en 2004 était de 223 438 297 euros et celle des importations de 16 090 411 euros.)

2.6 La grande majorité des feux d'artifice présents sur le marché européen étant importés de Chine, la plupart des emplois existant au sein de l'UE en relation avec le secteur se retrouvent dans les PME. Le marché des consommateurs est estimé à environ 700 millions d'euros par an. La valeur du marché dit des professionnels équivaut, à peu de chose près, à ce montant. L'évaluation d'impact réalisée par la Commission estime à environ 3 000 le nombre d'emplois dans le secteur. Ceux-ci concernent principalement des activités d'achat, de stockage, de distribution et de tir de feux d'artifice par des professionnels. Malte, avec ses nombreuses fêtes religieuses dans le cadre desquelles sont organisés des feux d'artifice utilisant des articles faits à la main et non vendus aux consommateurs, constitue une exception.

2.7 Les taux d'accidents varient selon le degré d'exactitude des statistiques nationales et oscillent, par million d'habitants, entre 1,36 en Estonie et 60,1 au Royaume-Uni. Extrapolant ces données statistiques, la Commission estime que le nombre total d'accidents impliquant des feux d'artifice se situe entre 7 000 et 45 000, pour une population européenne s'élevant à 455 millions de personnes.

2.8 Il semble qu'il n'existe aucune statistique séparée comparant les accidents impliquant des articles pyrotechniques automobiles aux accidents de la circulation en général.

2.9 Marquage «CE»

2.9.1 Bien qu'une série de normes CEN ait été publiée en mai 2003, il n'existe actuellement aucun critère concernant le marquage «CE» des feux d'artifice. Les articles 9 et 10 proposent de ne les mettre sur le marché qu'en cas de conformité à la procédure visée dans ces articles.

2.9.2 Les États membres seront tenus d'informer la Commission quant à l'organisme chargé, sur leur territoire, de mettre en œuvre la procédure.

2.9.3 Seuls seront autorisés les feux d'artifice dont la conformité de la fabrication aura été attestée par la procédure d'évaluation.

2.10 Articles pyrotechniques destinés à l'automobile

2.10.1 Il n'existe aucune procédure d'approbation uniforme régissant la mise sur le marché de systèmes de gonflage, de modules et d'autres dispositifs de sécurité destinés à l'industrie automobile.

2.11 Évaluation d'impact

2.11.1 La Commission est d'avis que l'harmonisation de ces procédures entraînera une réduction des coûts considérable en ce qui concerne aussi bien les feux d'artifice que les articles pyrotechniques automobiles. Actuellement, on estime à 50 000 le nombre de différents types de feux d'artifice autorisés en usage sur le territoire de l'Union. L'approbation de ce type d'article peut coûter entre 500 et 3 000 euros *par feu d'artifice et par pays*. Selon le calcul effectué par la Commission, l'adoption d'un nouveau système prévoyant une procédure unique pour les 25 États membres permettra de réduire les coûts.

2.11.2 S'agissant des articles destinés à l'automobile, le coût d'une approbation d'airbag peut aller dans un État membre — en l'occurrence l'Allemagne — jusqu'à 25 000 euros. La Commission espère que la concurrence entre les organismes chargés de procéder aux essais entraînera une baisse du prix.

3. Observations générales

3.1 Tout en se félicitant des objectifs de la directive — la libre circulation des articles pyrotechniques, un degré élevé de protection des consommateurs et la définition d'exigences de sécurité essentielles —, le Comité émet quelques réserves concernant plus particulièrement les feux d'artifice.

3.2 En effet, la grande majorité d'entre eux étant produits en Chine et les fabricants chinois ne disposant peut-être pas des ressources nécessaires pour satisfaire aux normes européennes, qui de l'importateur, de l'agent du fabricant ou du distributeur assumera la responsabilité des essais?

3.3 Comment pourra-t-on s'assurer de l'authenticité du label «CE» dont sera muni un feu d'artifice importé et du fait que le dispositif ainsi marqué n'est pas une contrefaçon?

3.4 Jusqu'où la coopération entre les organismes européens de protection des consommateurs d'une part et les autorités du pays producteur d'autre part est-elle possible?

3.5 Le CESE est quelque peu sceptique par rapport aux statistiques reprises dans les évaluations d'impact de la Commission, et plus particulièrement concernant le large écart caractérisant les chiffres des accidents, entre 7 000 et 45 000. Il

partage l'opinion de la Commission selon laquelle «... toute tentative d'estimer le nombre total d'accidents dans l'UE doit être abordée avec la plus grande prudence».

3.6 Le Comité nourrit les mêmes réserves quant à l'évaluation de l'impact économique et l'espoir plutôt optimiste que la concurrence accrue entre les organismes chargés de procéder aux essais entraînera une baisse du coût de l'approbation des articles pyrotechniques automobiles.

3.7 Le CESE note par ailleurs que les conclusions de l'évaluation de l'impact social sont positives en ce qui concerne le nombre d'accidents impliquant des feux d'artifice, lequel devrait diminuer, et neutres s'agissant des retombées en matière d'emploi aussi bien dans le secteur automobile que dans celui des feux d'artifice.

3.8 L'évaluation de l'impact environnemental attire l'attention sur les répercussions de la directive 96/82/CE (Seveso II) du Conseil du 9 décembre 1996, et de son extension par le biais de la directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2003 aux sites où se trouvent des articles pyrotechniques.

3.9 En dépit de ses réserves, le Comité se félicite de ces évaluations d'impact.

4. Observations particulières

4.1 Le secteur automobile est économiquement nettement plus important que celui des feux d'artifice. Il est en effet grand exportateur et grand pourvoyeur d'emploi. Le Comité salue toute démarche qui aidera les fabricants européens à se maintenir dans un secteur connaissant une concurrence de l'étranger de plus en plus intense.

4.2 Le CESE espère que l'introduction de normes uniformes de mise sur le marché de feux d'artifice sûrs pourra relancer la fabrication au sein de l'Union en générant des économies d'échelle dans un marché représentant 1,4 milliard d'euros — 700 millions d'euros de ventes aux consommateurs et 700 millions d'euros de ventes aux professionnels — et dont l'émergence est actuellement entravée par l'existence de normes nationales trop nombreuses et souvent contradictoires.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les restrictions à la commercialisation et à l'utilisation des sulfonates de perfluorooctane (modification de la directive 76/769/CEE du Conseil)»

[COM(2005) 618 final — 2005/0244 (COD)]

(2006/C 195/03)

Le 17 janvier 2006, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 avril 2006 (**M. SEARS**, rapporteur).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 126 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La proposition fait suite à l'annonce par le principal fabricant de sulfonates de perfluorooctane (SPFO) de son intention de cesser de fabriquer et de commercialiser des produits de consommation à base de ces substances. Cette décision est résultée du fait que le fabricant a détecté des risques possibles pour la santé humaine et pour l'environnement. Depuis lors, ces risques ont pu être mesurés quantitativement et il a été confirmé que la décision prise était correcte en ce qui concerne l'usage final en question. Le risque le plus important a été éliminé et la mesure envisagée ici est destinée à garantir que le problème ne puisse pas se reproduire. Entre-temps, il y a lieu de faire droit aux besoins d'autres utilisateurs en attendant que l'on puisse disposer de matériaux ou de processus de remplacement et/ou jusqu'à ce que l'on puisse procéder à des évaluations d'impact complètes.

1.2 Le CESE est favorable à la proposition, tout particulièrement pour ce qui concerne la restriction à la commercialisation et à l'utilisation de substances apparentées aux SPFO, les dérogations pour des usages finaux spécifiques à caractère résiduel, et la nécessité de poursuivre les recherches en ce domaine.

1.3 Le CESE note que les usages finaux bénéficiant obligatoirement de dérogations diffèrent sensiblement quant aux quantités utilisées, quant à la probabilité et à l'étendue de l'exposition des humains ou de l'environnement, et quant aux délais nécessaires pour identifier, développer et faire accepter des matériaux ou des processus appropriés et plus sûrs. C'est pourquoi le CESE estime que les dérogations devraient faire l'objet d'un examen au cas par cas, examen qui serait effectué par la Commission sur avis du Comité scientifique des risques sanitaires et environnementaux (CSRSE). L'on trouvera au chapitre des observations particulières des indications concernant les facteurs qui ont un rapport avec ces examens. Il conviendrait que le calendrier des évaluations de risques ou d'impact soit compatible avec la demande croissante d'évaluation des risques de substances chimiques dans le cadre de REACH. Il est essentiel que la Commission maintienne suffisamment de ressources internes pour pouvoir respecter ces obligations de façon opportune et informée.

1.4 Le CESE note que les mesures décrites plus haut, en réaction à un changement imprévu de circonstances externes, se distinguent du processus normal de gestion des risques, où des mesures sont arrêtées suite à des évaluations de risques qu'effec-

tuent les autorités compétentes des États membres concernant des substances précédemment désignées comme prioritaires. Toutefois, il est possible (et d'ailleurs, il est expressément prévu) que cette démarche soit plus fréquemment utilisée dans le cadre de REACH. Des résultats proportionnés, acceptables et efficaces dans le domaine des SPFO devraient permettre d'établir un modèle de l'application de REACH pour l'avenir.

2. Résumé de la proposition de la Commission

2.1 La Commission fonde sa proposition sur une évaluation de risque de l'OCDE achevée en novembre 2002 et sur un rapport britannique d'évaluation des risques qui a été rendu en juillet 2005. Ces études, ainsi que d'autres, provenant en premier lieu des États-Unis, ont été élaborées après l'annonce, le 16 mai 2000, par la société «3M» d'un retrait volontaire de substances apparentées aux SPFO des processus qui utilisaient ces substances à titre principal pour doter des textiles, des tapis, du papier et des revêtements à usage général d'une résistance aux graisses, aux huiles et à l'eau.

2.2 La Commission accepte l'avis du CSRSE en date du 18 mars 2005, selon lequel, malgré les limites de la méthodologie disponible pour tester ces substances, les données disponibles à ce jour indiquent que les SPFO sont des substances très persistantes, très bioaccumulables et potentiellement toxiques et que des mesures de réduction des risques se justifient en vue d'empêcher toute réapparition d'un usage à grande échelle.

2.3 La Commission et le CSRSE s'accordent aussi à reconnaître qu'il existe des applications spécifiques à faible volume pour lesquelles l'on ne dispose pas encore de produits ou de processus de remplacement efficaces. Étant donné que la poursuite de l'utilisation de substances apparentées aux SPFO dans ces applications résiduelles ne semble présenter aucun risque supplémentaire pour la santé humaine et pour l'environnement, il convient d'accorder des dérogations à la règle de restriction globale à la commercialisation et à l'utilisation. Les utilisations finales pour lesquelles il est obligatoire d'accorder des dérogations sont reprises et commentées dans la proposition.

2.4 D'autres travaux seront nécessaires dans le cadre du programme-cadre de recherche (PERFORCE) pour ce qui concerne les expositions, les circuits et les paramètres physico-chimiques de ces substances apparentées aux SPFO.

2.5 La proposition vise à garantir un niveau élevé de protection de la santé et de l'environnement. Le marché intérieur de ces produits sera préservé. L'on estime que les secteurs touchés n'auront à assumer que des coûts très faibles. L'on a procédé à des consultations d'une ampleur considérable.

3. Observations générales

3.1 Les substances chimiques fluorées ont été développées à la fin des années 1940 et ont été utilisées en quantités croissantes pour produire des liquides inertes à faible tension de surface (très épanchables) ou des surfaces solides possédant des propriétés particulières (généralement antiadhésives). Un sous-groupe de ces substances, qui sont les substances apparentées aux SPFO, ont été développées par des sociétés telles que «3M» pour doter de résistance aux graisses, aux huiles et à l'eau une série d'applications industrielles et d'applications de consommation. En l'an 2000, environ 4 500 tonnes de ces substances étaient fabriquées annuellement et commercialisées mondialement dans des produits tels que Scotchgard™ de 3M, qui était un conditionneur de tapis et de tissu. À la suite du retrait des substances apparentées aux SPFO, ces produits ont fait l'objet d'une reformulation autour d'autres substances chimiques fluorées possédant des propriétés semblables d'agents tensioactifs, mais ayant peu d'effets sur la santé et sur l'environnement.

3.2 Comme l'indique le nom ('SPFO'), il s'agit de substances où **tous** les atomes d'hydrogène (d'où le préfixe «**per**») sur une chaîne de **huit** atomes de carbone («**octane**») ont été remplacés par des atomes de **fluor** (d'où «**fluoro**») et un **groupe de SO₃** («**sulfonate**») pour former une entité stable à charge négative («anion») qui peut à son tour former un sel hydrosoluble et cristallin avec des métaux tels que le lithium, le sodium ou le potassium, ou avec d'autres groupes à charge positive («cations») tel que le NH₄⁺ («ammonium»). Les SPFO ne sont pas une «substance» unique mais désignent des composants (des «entités» ou «parties») de substances aux termes de la législation communautaire sur les «substances» et les «préparations». Les substances apparentées aux SPFO se fabriquent au moyen d'un processus chimique particulier, que l'on appelle la «fluoration électrochimique».

3.3 La combinaison de propriétés organiques (base carbonée, oléo-soluble) et «inorganiques» (sel métallique, hydrosoluble) rend les substances apparentées aux SPFO extrêmement efficaces comme «agents tensioactifs» dans toute une série d'applications spécialisées. Les entités résistent à l'oxydation (elles sont inertes et ne brûlent pas) ou à toute autre désagrégation environnementale (elles sont stables et donc persistantes). Étant donné leur solubilité à la fois dans le pétrole et dans l'eau, elles sont susceptibles de bioaccumulation. Elles peuvent être ou ne pas être toxiques pour différentes espèces dans différentes conditions d'exposition. Leurs propriétés physiques et chimiques inhabituelles signifient que, comme l'a noté le CSRSE, les méthodes d'essai en laboratoire peuvent s'avérer peu fiables pour ce qui est de déterminer globalement leurs effets sur l'environnement.

3.4 Les polymères à chaîne courte entièrement fluorés, qui ont des propriétés semblables aux substances apparentées aux SPFO comme agents tensioactifs, mais dont l'impact sur la santé humaine et sur l'environnement est plus faible ou négligeable, peuvent se fabriquer au moyen d'un processus dénommé la «télomerisation». Ces produits (les «téloères») ne sont pas concernés par la proposition dont il s'agit ici.

3.5 Selon une estimation effectuée par l'OCDE en 2004, et citée ultérieurement par le CSRSE, l'utilisation annuelle totale

de substances apparentées aux SPFO dans l'UE en 2000 a été d'approximativement 500 tonnes, dont 98 % ont servi à traiter des tissus, du papier ou des revêtements. L'on a estimé les émissions annuelles à environ 174 tonnes. En 2004, l'utilisation avait sensiblement diminué à l'échelle mondiale. À ce moment, les émissions annuelles dans l'UE étaient estimées, dans le pire des cas, à 10 tonnes, en supposant que 9 tonnes provenaient d'eaux usées de galvanoplastie non récupérées. Selon des données allemandes plus récentes, il est possible de récupérer aussi une grande partie de ces eaux usées.

3.6 Le CSRSE a également noté que c'est seulement au cours des dernières années que les techniques analytiques sont devenues suffisamment perfectionnées pour permettre de détecter et de déterminer de façon fiable les concentrations de SPFO dans des échantillons environnementaux. Il est donc difficile de suivre la trace de changements résultant des réductions évoquées plus haut. Le CSRSE a toutefois pu conclure que les émissions provenant des utilisations en cours pour lesquelles des dérogations sont proposées n'affecteront les concentrations de SPFO qu'au niveau local et n'auront que des effets insignifiants sur la concentration globale dans l'environnement. Plus précisément, le CSRSE a conclu que les risques globaux pour l'environnement et le grand public étaient négligeables en ce qui concerne la poursuite de l'utilisation de ces substances dans l'industrie photographique, celle des semi-conducteurs et l'aviation. L'utilisation dans l'industrie du placage a toutefois donné matière à préoccupation et devrait faire l'objet de mesures restrictives.

3.7 Les risques professionnels qui existent pour chacun des secteurs nécessitent des évaluations distinctes. Néanmoins, dans le cas de l'industrie photographique, de celle des semi-conducteurs et de l'aviation, étant donné la nature des secteurs concernés et les niveaux élevés de protection déjà en place, l'on voit mal comment l'utilisation des substances apparentées aux SPFO pourrait encore présenter des risques supplémentaires sur le lieu de travail. Toutefois, leur utilisation dans l'industrie de chromage donne encore matière à préoccupation. Dans le cas des mousses anti-incendie, il faut évaluer les risques sanitaires et environnementaux des produits de substitution proposés avant de prendre une décision. Il faudra aussi s'entendre sur les circuits appropriés d'élimination pour les stocks existants et pour l'écoulement dans les cas d'incendies importants.

3.8 Le CESE approuve ce qui précède et espère que les actions nécessaires figureront dans les plans de travail de la Commission.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE est favorable aux deux restrictions applicables aux substances apparentées aux SPFO, telles qu'elles sont inscrites dans la proposition, c'est-à-dire que (1) elles ne peuvent pas être mises sur le marché ni utilisées comme substance ou composante de préparations dans une concentration égale ou supérieure à 0,1 % en masse et (2) elles ne peuvent pas être mises sur le marché dans des produits ou des parties de ces produits dans une concentration égale ou supérieure à 0,1 % en masse.

4.2 Le CESE est également favorable à la dérogation prévue au paragraphe (3), selon laquelle les paragraphes (1) et (2) ci-dessus ne s'appliquent pas dans les six cas particuliers exposés dans la proposition et examinés dans les paragraphes qui suivent.

4.2.1 Photolithographie: il s'agit, en gros, du processus au moyen duquel sont modelées les puces d'ordinateur. De nouveaux développements intervenus dans la fabrication des semi-conducteurs exigent des fluides de traitement spécialisés pour permettre à la structuration de se réaliser avec un très haut degré de fiabilité, de densité et d'uniformité. Les substances apparentées aux SPFO apportent des propriétés électrochimiques et des propriétés d'agent tensioactif qui sont sans équivalent et qui sont considérées comme la «vitales» par l'industrie des semi-conducteurs. Les fluides de traitement, qui ne subsistent pas dans les produits finis, sont astreints à des conditions rigoureuses en matière de spécification et d'essais pour chaque technologie et dans chaque installation de chaque fabricant. L'utilisation se fait dans des environnements de fabrication en «salles propres» d'où toute contamination doit être éliminée et il n'y a aucune possibilité d'exposition sur le lieu de travail. Selon un équilibrage de masse effectué en 2002 pour l'industrie, les émissions totales se situaient au-dessous de 45 kg par an. Les délais de développement des produits peuvent atteindre 10 ans. Malgré l'importance des efforts de R & D globale, il n'a été possible de mettre en évidence aucun produit de substitution pour ces utilisations résiduelles. Le circuit le plus probable pour l'élimination des substances apparentées aux SPFO pourrait être une nouvelle méthode de fabrication de puces, qui reste à inventer. En l'absence de cette dérogation, la fabrication ne pourrait pas avoir lieu dans l'UE, même s'il serait possible de la poursuivre ailleurs sans difficulté. Étant donné tout ce qui vient d'être dit, et en l'absence de nouvelles preuves justifiant des mesures de précaution, le CESE recommande que l'on ne fixe aucun délai pour la suppression de cette dérogation.

4.2.2 Revêtements photographiques: les substances apparentées aux SPFO sont achetées en solutions concentrées, puis très largement diluées, ce qui permet de bénéficier d'une série de propriétés essentielles à la fois pour la santé et la sécurité sur le lieu de travail et pour la maîtrise globale de la performance des produits dans des applications spécialisées d'imagerie photographique. Les propriétés désirées comportent le contrôle de charge électrostatique, le contrôle de frottement et d'adhérence, le rejet des impuretés et d'autres propriétés d'agent tensioactif pour l'imagerie à haute performance. Les techniques de production n'exigent pas moins de 18 couches d'imagerie qui doivent être appliquées sur une base de pellicule en mouvement rapide pour permettre d'obtenir une couche uniforme qui est normalement d'une épaisseur inférieure à 0,11mm. Les fluides utilisés ne doivent pas être photoactifs, mais doivent permettre une répartition uniforme et une bonne adhérence des couches ultérieures. Les propriétés antistatiques sont essentielles pour réduire le plus possible le risque d'incendie ou d'explosion et avec lui, le risque de blesser les employés ou d'endommager le matériel de fonctionnement. L'utilisation des substances apparentées aux SPFO a été réduite d'au moins 60 % au cours des dernières années, par substitution dans les applications moins critiques et du fait du recul global de l'utilisation de la pellicule au profit du numérique pour de nombreuses applications de consommation ou dans le secteur santé, ou encore dans l'industrie. Les utilisations résiduelles représentent moins de 8 kg d'émissions par an dans l'environnement. Il est probable que de nouvelles évolutions vers le numérique aboutiront à des diminutions constantes des quantités nécessaires à la fabrication de pellicule, bien qu'il faille s'attendre à ce que se maintienne la demande de papier photographique, par exemple, pour l'impression d'images numériques. Malgré l'étendue des efforts de recherche, il n'a été possible de trouver aucun produit de remplacement pour ces quelques utilisations résiduelles des substances apparentées aux SPFO. Pour achever le processus, il reste à inventer de nouvelles méthodes de traitement, qui demanderont 10 ans ou plus de développement, de

mise en oeuvre, d'expérimentation et de recette. En l'absence de cette dérogation, la fabrication ne pourrait pas avoir lieu dans l'UE, même s'il serait possible de la poursuivre ailleurs sans difficulté. Étant donné tout ce qui vient d'être dit, et en l'absence de nouvelles preuves justifiant des mesures de précaution, le CESE recommande que l'on ne fixe aucun délai pour la suppression de cette dérogation.

4.2.3 Traitements anti-buée pour le chromage: les substances apparentées aux SPFO dans la solution diluée protègent la santé et la sécurité des travailleurs qui effectuent le chromage décoratif et protecteur de substrats de métal ou de plastiques pour l'industrie automobile et d'autres industries orientées vers la consommation. Elles agissent également comme réducteurs de tension superficielle et comme agents humidifiants, notamment pour le moulage de matières plastiques. Le milieu de travail du chromage est notoirement difficile et potentiellement dangereux, en particulier pour ce qui concerne les processus faisant intervenir le Cr (VI), qui est un agent cancérigène connu. C'est pourquoi il est essentiel d'éliminer la buée et d'éviter une exposition humaine accrue. Il est possible d'améliorer la situation en utilisant des processus fondés sur le Cr (III), mais ceux-ci ne sont pas encore entièrement disponibles. Seuls les agents tensioactifs à base de SPFO se sont jusqu'ici révélés stables dans l'un et l'autre contextes. L'utilisation annuelle en Europe a été d'environ 10 tonnes en 2000, selon le CSRSE. Les estimations du total annuel des émissions dans l'environnement diffèrent considérablement, selon les processus utilisés et la mesure dans laquelle ces processus sont contrôlés au plan des émissions, du recyclage et de l'incinération des déchets. Une estimation de l'industrie allemande, fondée sur les meilleures pratiques locales, donne à penser que les émissions totales pourraient être faibles, de l'ordre de 500 kg par an, si l'on extrapole pour l'ensemble de l'Europe. Dans l'hypothèse de l'utilisation de technologies et de contrôles moins efficaces, les émissions pourraient être plus élevées. Étant donné que le chromage est la plus importante des utilisations résiduelles en cours de substances apparentées aux SPFO, que la technologie évolue et que, dans une certaine mesure, des produits de remplacement sont déjà disponibles, il semble indiqué de fixer un délai pour la dérogation proposée et par ailleurs, comme le propose le CSRSE, de procéder sans tarder à des analyses de l'exposition professionnelle et à des évaluations à plus long terme du risque pour l'environnement. Il conviendrait, à cet égard, d'agir en coopération avec l'industrie, de manière à permettre à la fabrication de continuer dans l'UE. Il n'existe aucune incitation à mettre à l'écart une étape critique de la fabrication des automobiles, alors que cela comporte le risque évident de voir, à terme, le reste de la production suivre le même chemin. Et il ne faut pas non plus qu'une élimination prématurée des produits anti-buée à base de SPFO aggrave les risques qui existent pour la santé des travailleurs. Le CESE recommande que cette dérogation s'applique seulement pour une période de cinq ans, avant d'être réexaminée par la Commission et le CSRSE.

4.2.4 Fluides hydrauliques pour l'aviation: il s'agit de fluides utilisés pour entraîner les gouvernes et d'autres éléments d'aéronefs utilisés à des fins commerciales et militaires, ainsi que dans l'aviation générale. Ils sont utilisés, et doivent continuer à fonctionner, de façon quotidienne dans des conditions de qualité de fonctionnement aussi élevée que possible pour maintenir la sécurité des appareils et des passagers, dans les conditions les plus extrêmes de température et de pression. Cette activité est mondiale, et les produits, les composants et les systèmes sont soumis à des essais très poussés et à des procédures d'homologation à charge des aviateurs et des organismes nationaux et internationaux compétents.

Un cycle d'agrément normal pour une nouvelle formulation peut durer jusqu'à 20 ans. Les substances apparentées aux SPFO sont utilisées en petite quantité (environ 0,1 % en masse) pour doter de résistance à l'érosion les pièces, les soupapes, les tubes et les orifices mécaniques. Malgré des essais de grande ampleur, il n'a été possible de trouver aucun produit de remplacement ni, à ce jour, aucun signe de produits de remplacement possibles. Ces substances sont utilisées dans des systèmes fermés et dans des conditions étroitement contrôlées. Le total des rejets dans le sol et dans l'eau ont été évalués par le CSRSE à moins de 15 kg par an. Étant donné tout ce qui vient d'être dit, et en l'absence de nouvelles preuves justifiant des mesures de précaution, le CESE recommande que l'on ne fixe aucun délai pour la suppression de cette dérogation.

4.2.5 Mousse anti-incendie: les agents tensioactifs fluorés sont utilisés depuis de nombreuses années dans des mousses anti-incendie à niveau de spécification très élevé. Les substances apparentées aux SPFO ont été en grande partie remplacées dans les nouvelles mousses qui sont fabriquées pour remplacer des stocks ayant servi à éteindre des incendies réels ou pour fournir des stocks à nouvelles installations, à des aéroports, à des raffineries de pétrole et à des usines chimiques, à des bâtiments de navigation en mer et à des dépôts d'hydrocarbures. Néanmoins, les incidences de ces produits de remplacement sur la santé et sur l'environnement n'ont pas encore été entièrement évaluées. Toutes les mousses doivent être vendues avec des garanties de 15 à 20 ans, car dans l'idéal, ces assurances ne sont jamais utilisées. Il existe donc toujours des stocks significatifs de mousses contenant des SPFO, et l'élimination de ces stocks est maintenant la question principale. Les agents tensioactifs doivent permettre à des mousses à base d'eau de se répandre rapidement à la surface des hydrocarbures en feu, au lieu de descendre au-dessous de la surface, et ce afin d'interrompre l'apport d'oxygène et d'empêcher le réallumage. Tant les agents tensioactifs que les mousses doivent être stables dans des conditions intenses d'utilisation et les uns et les autres doivent résister à l'oxydation. Les normes de performance des mousses dans différents scénarios d'incendie sont définies par des organismes nationaux et internationaux. Des stocks de concentrés à 3 % ou 6 % sont stockés dans des dépôts centralisés, pour être répartis et dilués sur place quand un incendie se produit. De grands volumes peuvent être nécessaires et les problèmes d'évacuation des déchets de l'écoulement après l'incendie peuvent être considérables. L'écoulement est inévitablement contaminé par les produits qui étaient en feu, par les sous-produits de l'incinération non contrôlée de carbone à basse température (hydrocarbures polycycliques aromatiques (PAH) et dioxines) et par les composants des mousses. L'incendie récent d'un dépôt de stockage à Buncefield, au Royaume-Uni, par exemple, a laissé un résidu de 20 millions de litres de déchets contaminés. L'incinération à haute température est la seule démarche sûre, mais elle est inefficace et coûteuse dans les cas où la

matière est en majeure partie constituée d'eau. C'est pourquoi il est difficile de déterminer ce que sont les émissions annuelles dans l'environnement, car elles dépendent du nombre, de l'ampleur et des circonstances de chaque incendie, et elles dépendent de façon critique de la mesure dans laquelle l'écoulement peut être contenu par des cloisons pare-feu. Le CSRSE a fait état d'émissions annuelles, pour l'UE, de moins de 600 kg et a noté que cela pourrait être une exagération des rejets réels. Le CESE partage le sentiment du CSRSE selon lequel les stocks existants de concentrés de mousses à base de SPFO ne devraient pas être incinérés jusqu'à ce que les solutions de remplacement aient pu être entièrement évaluées. C'est pourquoi le CESE recommande que soient entreprises aussi rapidement que possible les nécessaires évaluations d'impact et de risques et que les mousses à base de SPFO qui restent ne soient utilisées que lorsque cela est d'une importance essentielle pour des raisons de performance et lorsqu'il est possible de contenir l'écoulement par des cloisons pare-feu. La Commission devrait coopérer avec l'industrie et avec les autorités nationales compétentes pour faire en sorte que l'on dispose de circuits appropriés d'élimination pour les grandes quantités de déchets qui sont générés. Étant donné les nombreuses incertitudes, le CESE estime qu'il n'y a aucune raison de fixer un délai pour la suppression de cette dérogation, mais qu'il y a toute raison de chercher à résoudre aussi rapidement que possible les questions non résolues.

4.2.6 Autres systèmes fermés contrôlés: il s'agit là (ou il devrait s'agir) de la dérogation-type pour la majorité des substances soumises à des restrictions de commercialisation et d'utilisation dans l'UE. Sous réserve que les matières premières puissent être introduites sans danger dans le système, et que les produits et les déchets puissent être éliminés sans danger, les systèmes à très faibles niveaux d'émissions permettent de poursuivre la fabrication de produits intermédiaires essentiels avec un minimum de risque pour la santé humaine ou pour l'environnement. Il conviendrait de procéder à des examens des conditions d'exploitation sur le lieu de travail dans les cadres des inspections normales concernant la santé et la sécurité. En l'absence de nouvelles preuves justifiant des mesures de précaution, le CESE recommande que l'on ne fixe aucun délai pour la suppression de cette dérogation.

4.3 La Commission continuera à jouer un rôle-clé pour ce qui est de garantir des résultats satisfaisants dans chacun des secteurs évoqués plus haut. Un programme continu de recherche sera nécessaire, à l'intérieur et à l'extérieur des secteurs affectés, et ce dans le but de mettre au point des produits et des processus de remplacement. Il conviendrait de modifier, si nécessaire, les directives ayant des conséquences pour ces secteurs, de manière à tenir compte des évolutions qui interviennent dans les pratiques globales effectives ou proposées.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 90/385/CEE et 93/42/CEE du Conseil et la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil en rapport avec la révision des directives relatives aux dispositifs médicaux»

[COM(2005) 681 final — 2005/0263 (COD)]

(2006/C 195/04)

Le 2 février 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 avril 2006 (rapporteur: M. BRAGHIN).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour et 1 abstention.

1. Synthèse de l'avis

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission, laquelle était attendue de longue date par les États membres et les acteurs du secteur. Il adhère aux objectifs qui y sont poursuivis et juge dans l'ensemble adéquates les propositions qui y sont contenues. Le Comité formule néanmoins une série de suggestions concrètes destinées à favoriser la réalisation des objectifs en matière de sécurité juridique, de clarté, de simplification et de protection de la santé.

1.2 Le CESE souhaite que soit mieux précisée l'autorité compétente et responsable pour l'évaluation globale en cas de combinaison de dispositifs médicaux intégrant des médicaments, des dérivés sanguins et des tissus humains. Il souhaite dans le même temps que soit fixée l'échéance pour la réalisation de l'évaluation par les autorités compétentes et que soit élaboré un guide sur les compétences spécifiques et les modalités d'évaluation.

1.3 Le CESE considère opportun l'envoi obligatoire d'une série d'informations pertinentes relatives à l'enregistrement, aux données cliniques, aux certificats et à la vigilance, et suggère à cet égard de renforcer la banque de données européenne existante. Il demande, en outre, que soient examinés les moyens appropriés d'assurer une large diffusion des informations non confidentielles, non seulement entre les organismes notifiés et les autorités compétentes, mais également entre les acteurs concernés.

1.4 Le système de surveillance post-commercialisation devrait être mis en œuvre de manière à clarifier le rôle et les responsabilités des acteurs sanitaires et à garantir une diffusion adéquate des informations et des résultats des activités de surveillance.

1.5 Le CESE se félicite des propositions relatives aux investigations cliniques qui, pour les dispositifs médicaux, portent sur la sécurité et la performance. Il suggère d'y apporter quelques modifications afin de les rendre encore plus claires, notamment pour ce qui concerne le moment où débute la recherche clinique, après l'obtention de l'autorisation du comité éthique compétent, en fonction de la classification des dispositifs.

1.6 Le CESE ne partage pas la décision de la Commission de ne pas aborder le thème du «retraitement»: cette pratique de réutilisation de dispositifs médicaux conçus et produits pour un usage unique représente en effet un danger pour la santé du patient. Il demande, par conséquent, que soit établi au moins le principe suivant: l'instance qui exprime l'intention de réutiliser un dispositif médical présente une série de données sur le type d'intervention réalisée, donne des garanties de qualité et de sécurité semblables à celles du produit original, et informe les utilisateurs et les patients.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 La mise en œuvre des directives 90/385/CEE ⁽¹⁾ relative aux dispositifs médicaux implantables actifs et 93/42/CEE ⁽²⁾ relative aux dispositifs médicaux a globalement produit des résultats positifs. Une modification de la législation s'avère néanmoins nécessaire en vue d'une amélioration de la mise en œuvre, dans le but de clarifier certaines exigences existantes et de fournir une base juridique pour les initiatives envisagées.

2.2 La directive 93/42/CEE impose à la Commission, au plus tard cinq ans après la date de mise en application, de soumettre au Conseil un rapport sur la mise en œuvre de certaines de ses dispositions. Dans le cadre du processus de réexamen, un rapport sur la mise en œuvre des directives relatives aux dispositifs médicaux a été publié en juin 2002. La Commission a diffusé les conclusions de ce rapport dans sa communication COM(2003) 386 ⁽³⁾, dont le Conseil s'est réjoui dans ses conclusions de décembre 2003 et qui a reçu un accueil favorable de la part du Parlement européen.

2.3 Cette communication identifie les principaux domaines dans lesquels il convient d'apporter des améliorations:

- l'évaluation de la conformité, en particulier pour ce qui concerne l'examen de la conception par les organismes notifiés ⁽⁴⁾;
- la pertinence des données cliniques pour toutes les classes de dispositifs;

⁽¹⁾ JO L 189 du 20.7.1990.

⁽²⁾ JO L 169 du 12.7.1993, modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1882/2003, JO L 284 du 31.10.2003.

⁽³⁾ COM(2003) 386, JO C 96 du 21.4.2004.

⁽⁴⁾ Les «organismes notifiés» sont les instances auxquelles les fabricants doivent présenter des documents afin d'obtenir, dans les cas prévus, le certificat de conformité tel que demandé par les directives ou le certificat de mise sur le marché. Il peut y avoir plus d'un organisme par État membre et leur spécialisation diffère.

- la surveillance des produits mis sur le marché, notamment pour une meilleure coordination des activités;
- les organismes notifiés en ce qui concerne leur capacité d'accomplir les tâches qui leur sont assignées, les différences d'interprétation constatées entre eux et le manque de transparence dans l'exécution et le contrôle de leurs activités;
- l'augmentation de la transparence envers le grand public en ce qui concerne l'évaluation des dispositifs.

La Commission a procédé à une consultation, lancée en 2003, essentiellement au travers du groupe d'experts «Dispositifs médicaux» des services de la Commission, qui a été suivie d'une consultation ouverte sur l'Internet ⁽⁵⁾.

2.4 La proposition étant plus une clarification qu'une modification législative, elle ne produira aucun impact économique significatif. De même, aucun impact environnemental n'a été identifié. Par sa proposition, la Commission vise à:

- apporter plus de clarté afin de garantir un niveau élevé de protection de la santé publique;
- accroître la transparence et renforcer le sentiment de sécurité de l'ensemble des acteurs sur le marché, en particulier le grand public;
- améliorer le cadre réglementaire pour favoriser un progrès technique rapide dont les citoyens pourront bénéficier dans des conditions mieux définies en termes de sécurité et de confiance.

2.5 La base juridique de la proposition est l'article 95 du traité CE (anciennement article 100A) sur lequel est basée la directive 93/42/CEE. Afin d'atteindre l'objectif d'abolition des barrières techniques aux échanges et de clarification des dispositions actuelles des directives 93/42/CEE et 90/385/CEE, il est nécessaire et approprié d'harmoniser les législations, réglementations et dispositions administratives des États membres relatives à certains aspects de la mise sur le marché ou de la mise en service des dispositifs médicaux.

3. Observations générales

3.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission, qui était attendue depuis longtemps par les États membres et les acteurs du secteur. Il souscrit pleinement aux objectifs poursuivis et considère, sous réserve des observations formulées ci-après, que les propositions concrètes avancées sont adéquates pour harmoniser davantage un secteur aussi complexe et diversifié, grâce à des règles plus claires et simplifiées.

3.2 Dans le secteur de la santé, l'importance du segment des dispositifs médicaux ne cesse de croître et son impact est considérable tant en termes de santé que de dépenses de santé publique. Les dispositions des directives précitées couvrent plus

de 10.000 types de produits, allant de simples dispositifs (tels que les gazes, les seringues ou les lunettes) à des instruments extrêmement élaborés et complexes (tels que les dispositifs implantables qui maintiennent en vie et les appareils qui permettent de réaliser des diagnostics par imagerie).

3.3 Il s'agit d'une activité à haut degré technologique, dans la mesure où tant les citoyens que les autorités sanitaires demandent des produits de plus en plus élaborés et sûrs. Sa portée économique n'est pas non plus négligeable: le marché européen se place juste derrière le marché américain, représente quelque 55 milliards d'euros, concerne plus de 8.000 entreprises et emploie près de 450.000 personnes.

3.4 Il convient de noter qu'un nombre important et croissant de dispositifs est importé vers l'UE. Un cadre juridique plus clair et plus efficace ainsi qu'une coopération plus ouverte entre les autorités compétentes pourraient insuffler un nouvel élan au secteur et minimiser le risque de perte de parts de marché et d'emplois.

3.5 Le CESE se rallie à l'évaluation faite par la Commission selon laquelle les conséquences macroéconomiques ne seront pas significatives, mais estime que les dispositions combinées des demandes additionnelles qui ont été formulées pourraient entraîner une augmentation des coûts, susceptible d'affecter certains processus opérationnels ou lignes de produits.

3.6 Sécurité juridique

3.6.1 La proposition définit les modifications à apporter aux directives susmentionnées et clarifie certaines modalités d'application par rapport à d'autres directives ou règlements pour les cas où il n'est pas du tout évident de déterminer les règles à appliquer (dispositifs intégrant un médicament ⁽⁶⁾, une substance dérivée du sang humain ⁽⁷⁾, ou des produits fabriqués à partir de tissus humains ⁽⁸⁾). Elle précise en outre que les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* ⁽⁹⁾ n'entrent pas dans le champ d'application de la directive sur les produits biocides ⁽¹⁰⁾, qui doit par conséquent être modifiée.

3.6.2 Le CESE est d'accord avec le principe selon lequel il y a lieu d'appliquer les directives relatives aux dispositifs médicaux dès lors qu'il s'agit de dispositifs intégrant «par une action accessoire» des médicaments, des dérivés du sang ou des produits issus de l'ingénierie des tissus humains. Il se demande en revanche pour quelle raison la proposition ne fait pas explicitement mention des produits obtenus à partir de tissus d'origine animale, dont il est question dans certaines annexes. Il craint toutefois que la définition d'une «action accessoire» puisse à nouveau donner lieu à des interprétations divergentes entre les États membres et entre les organismes notifiés. C'est pourquoi le CESE souhaiterait que ce concept soit défini avec plus de précision.

⁽⁶⁾ Régis par la directive 2001/83/CE, JO L 311 du 28.11.2001, modifiée en dernier lieu par la directive 2004/27/CE, JO L 136 du 30.4.2004.

⁽⁷⁾ Régis par la directive 2002/98/CE du 23.1.2003.

⁽⁸⁾ Il est fait référence au règlement n° 726/2004 et à la proposition en cours de discussion concernant les médicaments de thérapie innovante, à propos de laquelle le CESE est en train d'élaborer un avis.

⁽⁹⁾ Directive 98/79/CE.

⁽¹⁰⁾ Directive 98/8/CE, JO L 123 du 24.4.1998, modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1882/2003.

⁽⁵⁾ Cette consultation a eu lieu du 11.5. 2005 au 25.6.2005.

3.6.3 Il conviendrait d'indiquer plus clairement quelle autorité est compétente et responsable pour l'évaluation globale en cas de combinaison de dispositifs intégrant des médicaments, des dérivés sanguins et des tissus humains: dans de tels cas, les organismes notifiés peuvent en appeler aux autorités nationales ou communautaires (comme l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments — EMEA), lesquelles ne disposent pas toujours des compétences appropriées pour effectuer l'évaluation des dispositifs médicaux proprement dits, et interviennent en appliquant des procédures conçues pour des types différents de produits et en observant des délais souvent excessivement longs.

3.6.3.1 Le CESE souhaiterait que soient définis les délais pour la réalisation de cette évaluation, dans la mesure où il s'agit d'un secteur caractérisé par une extrême rapidité d'innovation et d'obsolescence des produits. Il souhaiterait également que soit élaboré un guide sur les compétences spécifiques et les modalités d'évaluation par les autorités compétentes en collaboration avec les instances responsables des dispositifs. Compte tenu de l'expérience acquise au fil des ans par les fabricants, il souhaiterait, enfin, que les organismes notifiés puissent recourir à l'avis scientifique de toute autorité compétente reconnue, et pas uniquement à celui de l'EMA.

3.6.4 Par leur nature, le mécanisme d'action suivi et les techniques de fabrication utilisées, une grande partie des produits obtenus par le biais de l'ingénierie des tissus humains s'apparentent davantage à des dispositifs médicaux qu'à des médicaments. Afin d'éviter tout vide législatif potentiel, le CESE estime opportun que ces produits tombent dans le champ d'application de la proposition actuelle à l'exclusion de ceux qui agissent sur ou dans le corps humain grâce à un mécanisme d'action essentiellement pharmacologique, métabolique ou immunologique.

3.6.5 Le CESE est d'avis que l'application simultanée de deux directives — en l'occurrence, celle relative aux dispositifs médicaux et celle relative aux dispositifs de protection individuelle — n'est pas souhaitable dans la mesure où elles prévoient des exigences différentes et ce, même si elles poursuivent un objectif commun, à savoir la protection de l'utilisateur. Cette situation pourrait donner lieu à des complications sur le plan pratique et engendrer des charges supplémentaires que les avantages en termes de sécurité ne sauraient toutefois justifier.

3.6.6 Le CESE soutient la nouvelle procédure de comitologie ajoutée à l'article 13 afin de favoriser la prise de décisions contraignantes et rapides pour des questions de classification erronée ou d'absence de classification. Il insiste cependant sur la nécessité, pour atteindre un résultat optimal, d'améliorer les transferts d'informations entre les autorités compétentes et de garantir une gestion efficace des données à travers la banque de données européenne.

3.7 Information et transparence

3.7.1 Le CESE considère que des dispositions plus claires et de portée plus large sont nécessaires en ce qui concerne la collecte et la mise à disposition des informations ainsi que la coordination et la communication relatives aux activités de surveillance.

3.7.2 Le CESE estime que la proposition ne va pas assez loin pour ce qui est de la capacité des organismes notifiés à accomplir les tâches qui leur sont assignées, une lacune déjà signalée dans la communication de 2003⁽¹⁾. Les nouvelles frontières thérapeutiques ainsi que la complexité et la sophistication croissantes des dispositifs supposent en effet des compétences scientifiques et techniques dont l'existence ne peut pas toujours être garantie au niveau national. Il serait souhaitable d'établir un plan européen ou à tout le moins d'assurer une coordination afin de garantir une spécialisation des compétences de certains organismes notifiés pour certains types de produits particulièrement complexes et élaborés.

3.7.3 Le CESE partage l'avis de la Commission selon laquelle il est nécessaire que chaque fabricant extracommunautaire désigne un mandataire dans un État membre de l'UE pour agir en son nom et répondre devant les autorités des obligations découlant de la présente directive. Il note toutefois des lacunes ou des incohérences dans le texte qu'il y a lieu de clarifier (cf. paragraphe 4.3 ci-après). Le CESE préconise en principe un système flexible, qui offre une réelle liberté de choix aux entreprises.

3.7.4 Le CESE estime que toutes les informations relatives à l'enregistrement, aux données cliniques, aux certificats et à la vigilance (y compris donc les événements et les effets non désirés graves) doivent être envoyées sur une base obligatoire, et pas uniquement volontaire, à la banque de données européenne EUDAMED. Celle-ci est déjà opérationnelle, mais dans des domaines limités: il est souhaitable que ses tâches soient redéfinies le plus rapidement possible, notamment pour ce qui concerne la mise à disposition des informations non confidentielles pour les acteurs concernés, et qu'elle soit dotée de structures et ressources adéquates.

3.7.4.1 Il serait opportun de mettre à la disposition des parties directement intéressées, même de manière synthétique, un ensemble adéquat d'informations non confidentielles, et à la disposition des associations de professionnels de la santé les informations sur la sécurité et la qualité des produits et sur la surveillance après la mise sur le marché, afin de favoriser une utilisation plus avisée et plus sûre des dispositifs médicaux.

3.7.4.2 Le CESE souhaite, en outre, que soit confectionné un guide, en collaboration avec toutes les parties prenantes, afin que les acteurs responsables élaborent et rendent disponible un résumé des caractéristiques du produit. Ce document et les informations recueillies et validées en matière de vigilance devraient être mises à disposition des organismes notifiés et des autorités compétentes. Il conviendrait, en outre, d'examiner les divers moyens appropriés d'assurer une circulation plus étendue de ces données.

3.7.5 Il est prévu que les instructions d'utilisation puissent également être transmises par un instrument autre que la notice, ce qui va à l'encontre des exigences des professionnels, notamment vu la vaste gamme des dispositifs médicaux. Il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie les possibilités de recours à des instruments électroniques (tels que les cédéroms et l'Internet), grâce à une procédure plus simple et plus flexible que celle actuellement en vigueur, qui ne requiert pas la majorité qualifiée des États membres.

⁽¹⁾ Il est fait référence à la communication COM(2003) 386 du 2.7.2003, cit.

3.7.6 Le CESE souhaite qu'il soit fait mention expresse dans la directive des documents interprétatifs élaborés par des groupes de travail ad hoc et publiés par la Commission (documents MedDev) et qu'une procédure simplifiée soit prévue pour leur approbation afin de réduire les problèmes d'interprétation et de favoriser une harmonisation accrue des comportements des fabricants et des organismes notifiés.

3.8 Sécurité

3.8.1 Le système de surveillance post-commercialisation est bien défini dans la proposition pour ce qui concerne le fabricant; en revanche, ni le rôle ni les responsabilités des professionnels de la santé ne sont précisés et le processus de diffusion des informations et des résultats de ces mécanismes de surveillance ne semble pas encore optimal. Le système est encore trop marqué de l'empreinte nationale, alors qu'une dimension européenne serait souhaitable.

3.8.2 Le CESE accueille favorablement les modifications de l'annexe X «Évaluation clinique», qui portent sur la sécurité et la performance des dispositifs médicaux. Il suggère de clarifier encore davantage l'article quant au moment auquel démarre la recherche clinique, une fois reçue l'autorisation du comité éthique compétent, en fonction de la classification des dispositifs.

3.8.3 Le CESE ne partage pas la décision de la Commission d'exclure le «retraitement» de sa proposition: cette pratique de réutilisation de dispositifs médicaux conçus et produits pour un usage unique, déjà proscrite dans certains États membres, n'offre pas de garanties de sécurité suffisantes pour le patient, dans la mesure où tous les essais de fiabilité et de sécurité d'utilisation ayant conduit à l'autorisation du produit mono-usage ne sont pas effectués.

3.8.3.1 Le CESE estime que cette pratique, fréquemment utilisée en milieu hospitalier dans plusieurs États membres, doit être interdite aux motifs qu'elle présente un danger pour la santé du patient et rend difficile la définition des responsabilités. En effet, la stérilisation ne garantit pas une innocuité absolue, notamment parce qu'elle peut conduire à une modification des caractéristiques structurelles des matériaux utilisés.

3.8.3.2 Le CESE est conscient que ces comportements relèvent de la compétence nationale, mais juge toutefois nécessaire une intervention à l'échelon communautaire, ne fût-ce que parce que la libre circulation des personnes et la reconnaissance récente de la possibilité de recevoir de l'aide dans un autre État membre imposent l'adoption de comportements universellement acceptés. De manière transitoire, l'on pourrait au minimum fixer un principe, à savoir que l'instance qui réalise le retraitement présente un ensemble de données cohérentes avec

la classification du dispositif médical et le type d'intervention effectuée, afin de fournir des garanties de qualité et de sécurité identiques à celles offertes par le produit original, et que les utilisateurs et patients soient clairement informés.

3.8.4 Le CESE souscrit pleinement aux clarifications proposées pour l'évaluation de la conformité et l'obligation de présenter les documents relatifs à la conception du dispositif médical, adaptés à la classification du dispositif et à la nouveauté technologique ou thérapeutique que celui-ci représente. Il se rallie également à la nécessité pour le fabricant de contrôler de manière appropriée les tiers auxquels ce dernier a recours pour la conception et la fabrication.

4. Observations relatives à certains articles

4.1 Clarté du champ d'application

4.1.1 Le CESE juge incompatible avec les principes de simplification et de sécurité juridique l'application concomitante de deux directives à un même produit, telle que proposée actuellement pour les dispositifs médicaux et les dispositifs de protection personnels. Il souhaite dès lors que soit rétabli le texte original de l'article 1, paragraphe 6 de la directive 93/42/CEE.

4.1.2 D'une manière générale, s'agissant d'un dispositif médical susceptible de tomber dans la définition d'autres directives (médicaments, cosmétiques, ...), le CESE souhaite que soit spécifié, à tous les endroits pertinents, que les organismes et autorités compétents pour apprécier la directive applicable doivent prendre en considération la destination première du produit ainsi que le mécanisme d'action principal.

4.1.3 Le CESE estime que, pour éviter toute insécurité juridique, il est nécessaire de modifier l'actuelle version du point 7.4 de l'annexe I. Plus particulièrement, il convient de préciser qu'au cas où un dispositif médical contient une substance qui, prise séparément, peut être qualifiée de médicament, les parties spécifiques de la législation pharmaceutique relatives à la sécurité et à la qualité de ladite substance lui sont applicables, et non la législation pharmaceutique dans son intégralité.

4.1.4 En ce qui concerne les dispositifs médicaux qui intègrent un produit obtenu à travers l'ingénierie des tissus humains, le CESE craint que les dispositions du nouveau paragraphe 4ter ne permettent pas de résoudre toutes les difficultés d'interprétation et souhaite, par conséquent, que la définition de ces produits soit explicitée à l'article 1 en toute cohérence avec les directives en vigueur et, notamment, le règlement en cours de discussion sur les médicaments de thérapie innovante⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ COM(2005) 567 final – Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les médicaments de thérapie innovante et modifiant la directive 2001/83/CE ainsi que le règlement (CE) n° 726/2004.

4.2 Information et banque de données européenne

4.2.1 Le CESE souhaite que les données pertinentes, en ce compris les données cliniques et la mention des effets néfastes graves et inattendus, soient obligatoirement transmises par les différents organismes et autorités compétents, ainsi que par les fabricants ou les mandataires, à la banque de données européenne EUDAMED. Pour assurer l'efficacité de cette récolte de données, il convient toutefois de redéfinir les tâches de cet organisme ainsi qu'un programme de mise en œuvre qui garantisse son fonctionnement efficace et le dote de structures et ressources appropriées.

4.2.2 Afin de garantir l'exhaustivité des données recueillies et une meilleure diffusion des informations pertinentes dénuées de tout caractère confidentiel, le CESE est d'avis qu'il y a lieu de modifier une série de points dans la proposition à l'examen, notamment:

- le considérant 7, afin d'affirmer l'obligation de centraliser les données relatives aux investigations cliniques;
- en ce qui concerne la directive 90/385/CEE, les articles 10bis pour rendre obligatoire l'envoi des informations sur les fabricants et mandataires et 10ter sur les données réglementaires, ainsi que l'article 11, paragraphe 5 pour ce qui est des certificats délivrés;
- en ce qui concerne la directive 93/42/CEE, l'article 16, paragraphe 5 pour ce qui est des certificats délivrés.

4.2.3 Le CESE souhaite, en outre, que soit modifié le texte actuel de l'article 20, paragraphe 3 afin d'affirmer le principe que les informations non confidentielles doivent être mises à disposition des utilisateurs, de manière synthétique. Tant les fabricants et mandataires que les organismes et autorités compétents sont tenus d'observer ce principe.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

4.3 Mandataire

4.3.1 Le CESE tient à signaler une équivoque concernant la définition du mandataire d'un fabricant n'ayant pas de siège social dans la Communauté: alors que le considérant 14 fait état d'un représentant unique pour l'ensemble des classes de dispositifs, les articles 10bis, paragraphe 3 et 14, paragraphe 2 font référence aux dispositifs sans préciser s'il s'agit de l'ensemble des classes ou seulement de certaines catégories.

4.3.2 Le CESE souhaite, compte tenu de la gamme hétérogène de dispositifs médicaux qu'un fabricant pourrait mettre sur le marché, qu'une plus grande flexibilité soit assurée afin que pour chaque type de produit, et pas nécessairement pour la gamme complète de production, soit désigné un mandataire unique (en précisant dans les diverses versions linguistiques qu'il est fait référence au plan juridique à des personnes physiques et morales).

4.4 Investigations cliniques

4.4.1 Il conviendrait d'insérer les dispositions relatives à l'information des autorités compétentes pour faciliter le suivi et la gestion des données des investigations cliniques au point 2 de l'article 2 et de spécifier que le fabricant ou son mandataire doit informer les autorités de chaque État membre où ces investigations sont réalisées de la suspension, de l'interruption ou de la fin des investigations et leur fournir les explications et motivations utiles.

4.4.2 Le CESE accueille positivement la nouvelle version des paragraphes 2 et 3 de l'article 15. Il se demande toutefois s'il ne serait pas judicieux de modifier le paragraphe 3 afin d'y préciser que les investigations cliniques pour les dispositifs de classe 1 peuvent débiter dès la réception de l'avis favorable concernant l'évaluation clinique du comité éthique compétent.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil relative aux franchises fiscales applicables à l'importation des marchandises faisant l'objet de petits envois sans caractère commercial en provenance de pays tiers (version codifiée)»

[COM(2006) 12 final — 2006/0007 CNS]

(2006/C 195/05)

Le 14 février 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 93 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 avril 2006 (rapporteur: **M. DANUSĖVIČS**).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. L'objet de la proposition est de procéder à la codification de la directive 78/1035/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978 relative aux franchises fiscales applicables à l'importation des marchandises faisant l'objet de petits envois sans caractère commercial en provenance de pays tiers. La nouvelle directive se substituera aux divers actes qui y sont incorporés; *elle en préserve totalement la substance* et se borne à les regrouper en y apportant *les seules modifications formelles* requises par l'opération même de codification.

2. La codification générale des dispositions communautaires entreprise par la Commission sur la base de la décision adoptée le 1^{er} avril 1987 et confirmée dans les conclusions du sommet d'Edimbourg, ne peut qu'être approuvée par le Comité. En conséquence, il émet un avis favorable sur la proposition de directive, comme il l'a déjà fait en d'autres occasions à propos d'initiatives similaires.

3. Le Comité relève que conformément à l'accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994, conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, *aucune modification substantielle* ne peut être apportée lors de la codification, condition dont la Commission garantit le respect dans le texte de la proposition de directive.

4. Le rôle consultatif du Comité économique et social européen ainsi que son attitude responsable implique qu'il vérifie les modifications apportées avant d'approuver le document, ce dont le rapporteur s'est acquitté sans relever aucun motif d'exprimer des critiques ou des observations particulières.

5. Le Comité soutient la proposition de codification qui s'inscrit dans le processus de la simplification et clarification du droit européen.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition révisée de règlement du Conseil et du Parlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer, par route»

[COM(2005) 319 final — 2000/0212 (COD)]

(2006/C 195/06)

Le 30 septembre 2005, le Conseil a décidé, conformément aux articles 71 et 89 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mai 2006 (rapporteur: M. BUFFETAUT, co-rapporteur: M. OTT).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 18 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 63 voix pour, 1 voix contre et 12 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen considère que la proposition de règlement relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route présentée par la Commission constitue une amélioration par rapport aux versions précédentes en ce qui concerne la possibilité d'attribution directe.

1.2 Toutefois, afin d'atteindre l'objectif de sécurité juridique souhaité par les autorités organisatrices comme par les opérateurs, certains points méritent encore clarification:

- mise en œuvre concrète de la limitation géographique de l'activité de transport public et des clauses spécifiques de non-distorsion de concurrence en cas d'attribution directe à un opérateur local en régie,
- exception faite aux principes généraux en cas d'attribution directe pour le transport par chemin de fer qui semble peu justifiée en droit et mériterait à tout le moins d'être mieux encadrée,
- revenir à l'esprit de la proposition du règlement de février 2002 ⁽¹⁾ en ce qui concerne la qualité du service et le respect des législations sociales, sans remettre en cause le principe de subsidiarité,
- précision quant au régime de réciprocité durant la période de transition,
- possibilité d'allonger la durée des contrats, à titre exceptionnel, au-delà des limites prévues lorsque les charges d'investissements et les durées d'amortissement le nécessitent,
- définition plus claire du transport régional ou de longue distance,
- application du règlement à tous les contrats portant sur le transport public et contenant des obligations de service public (OSP) ou attribuant un droit exclusif,

— confirmation de la prévalence du règlement sur le droit des marchés publics dès lors que l'opérateur supporte un risque.

1.3 Dans ce contexte, le Comité soutient expressément l'obligation de contractualisation ainsi que, l'équilibre entre les possibilités de mise en concurrence et d'attribution directe, afin de promouvoir la transparence nécessaire et l'amélioration de la qualité des services dans le cadre d'un système concurrentiel.

1.4 Il souhaite que les dispositions du règlement s'appliquent à l'ensemble des contrats de service public de transport.

1.5 Dans le cadre d'un équilibre entre la mise en concurrence et l'attribution directe à un opérateur interne, le Comité se déclare favorable au cantonnement géographique de l'activité pour éviter toute distorsion de concurrence, et sauvegarder ainsi le libre choix des collectivités locales et l'équité dans une concurrence régulée.

1.6 Il souhaite qu'en cas d'attribution directe à un opérateur interne, une marge de souplesse soit préservée mais clairement définie et encadrée dans le cas où il est essentiel pour l'unification des réseaux et l'intégration des services de transport que ceux-ci puissent se prolonger sur les territoires limitrophes et/ou adjacents d'autorités compétentes différentes de celle qui a attribué le contrat de service public de transport.

1.7 Il considère que les exceptions prévues pour les contrats de faible ampleur et pour le maintien de la continuité du service sont justifiées.

1.8 Il s'interroge sur l'opportunité de l'attribution directe des contrats de service public de transport dans le domaine de chemin de fer à des opérateurs historiques comme à des nouveaux opérateurs, sans que soit prévu aucun encadrement précis ni règles garantissant une concurrence équitable ainsi qu'il est prévu pour les opérateurs internes, ce qui est source d'insécurité juridique et de distorsions de concurrence.

⁽¹⁾ COM (2000) 7 final – 2000/0212 (COD) modifié par COM (2002) 107 final.

1.9 Il estime que les principes de transparence, d'égalité de traitement, de qualité et d'efficacité des transports publics par chemin de fer ne peuvent être mieux garantis que si l'on y applique les mêmes règles que pour les transports locaux par route.

1.10 Il demande de revenir à l'esprit de la proposition de règlement de 2002 en matière de qualité du service et de respect des législations sociales en vigueur dans les États membres.

1.11 Sous ces réserves, le CESE souhaite une adoption rapide du règlement qui est nécessaire pour assurer la sécurité juridique du secteur.

2. Introduction

2.1 La Commission européenne a publié une nouvelle proposition de règlement sur les obligations de services publics dans les services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route. Il s'agit en l'occurrence de la troisième version.

2.2 Le CESE salue le travail accompli par la Commission qui permet de relancer les discussions jusqu'alors bloquées devant les institutions européennes.

2.3 Le texte proposé vise à concilier les différentes positions exprimées dans les débats antérieurs à la lumière des derniers développements jurisprudentiels, et notamment l'arrêt *ALTMARK-Trans*, et à lever les inquiétudes quant à la prise en compte du principe de subsidiarité et au respect du principe de la libre administration des collectivités publiques.

2.4 Il est fort différent de la précédente version et d'une rédaction plus simple. Néanmoins afin de ne pas prolonger la procédure législative, le Parlement a décidé de considérer qu'il s'agissait du même texte révisé et de l'examiner en seconde lecture. La proposition se trouve donc devant le Conseil des ministres qui vient de commencer son examen et a décidé d'étudier sa corrélation avec le troisième paquet ferroviaire, notamment en ce qui concerne l'ouverture du trafic international et la possibilité de cabotage ⁽²⁾.

2.5 La Commission estime que le cadre législatif actuel, qui date de 1969, est dépassé et que l'efficacité et la qualité des transports doivent être améliorées pour maintenir, voire augmenter, leur part de marché. Elle souhaite «réguler la concurrence, y compris pour les régions et les villes, afin d'assurer la transparence dans l'attribution et les conditions d'exécution des contrats de service public ⁽³⁾». A ce sujet, dans son avis de 2001 sur la précédente proposition de règlement, le CESE s'était notamment félicité «de l'intention déclarée de la Commission de se fixer pour objectif, en ce qui concerne les transports publics de voyageurs, une organisation de marché allant dans le sens de l'instauration d'une concurrence régulée et non d'une concurrence pure et dure ⁽⁴⁾».

⁽²⁾ Il convient de noter que la présente proposition ne porte plus sur la navigation fluviale qui reste donc régie par l'art 73 du Traité.

⁽³⁾ COM (2005) 319 final paragraphe 2.

⁽⁴⁾ OJ C-221 du 7 août 2001 (paragraphe 2.2.).

2.6 Il avait également noté avec satisfaction que «désormais, l'égalité des chances et la concurrence entre les entreprises, quelle que soit leur nature, s'effectueront dans des conditions de transparence juridique et comptable ⁽⁵⁾».

2.7 Aujourd'hui, alors que la proposition de règlement doit encore être discutée en deuxième lecture au Parlement européen, le CESE ne peut que réaffirmer son souhait de transparence, d'égalité des chances et de concurrence régulée dans les procédures de gestion des services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route, dans le respect du principe de neutralité de l'article 295 du traité.

2.8 A cet égard, les récents apports de la jurisprudence de la Cour européenne de justice ont donné des éléments d'appréciation, notamment les arrêts *Altmark — Trans* et *Stadt Halle*. Dans le cadre de l'exercice de son droit d'initiative, la Commission n'est pas liée par la doctrine jurisprudentielle, le système juridique de l'Union européenne étant fondé principalement sur le droit écrit et non sur les décisions de justice. En pratique, la proposition de règlement reprend les principes des trois premiers critères dégagés par l'arrêt *Altmark — Trans* dans l'article 4. Quant au quatrième critère certains éléments se retrouvent au point 7 de l'annexe.

2.9 Il convient de souligner que l'arrêt *Altmark — Trans* définissait des critères assurant que les compensations des obligations de service public ne sont pas juridiquement qualifiables d'aides d'État. La proposition de règlement a un champ plus large et traite de points que la jurisprudence ne réglait pas notamment la question de la compatibilité avec les règles de concurrence de compensations juridiquement qualifiées d'aides d'État et de l'attribution des droits exclusifs. Il convient de souligner qu'en 1969, il n'existait pas de marché des transports et que, dès lors, la question des droits exclusifs ne se posait pas.

3. Observations générales

3.1 Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission mais souhaite soulever quelques questions de droit qui méritent discussion et souligne combien il est important que le nouveau règlement assure réellement la sécurité juridique tant attendue par l'ensemble du secteur afin de pouvoir être rapidement adopté puis mis en œuvre.

3.2 Le Comité se félicite des efforts déployés par la Commission européenne pour aboutir à l'adoption d'un nouvel équilibre dans les transports locaux, qui respecte la libre administration des collectivités locales et qui puisse satisfaire l'ensemble des parties prenantes.

3.3 Il se félicite que les collectivités publiques locales aient le choix de mettre leurs services de transport en concurrence, ou d'effectuer ces services elles-mêmes ou via un opérateur interne à condition de satisfaire à des critères précis de nature à éviter toute distorsion de concurrence.

⁽⁵⁾ *ibid.* paragraphe 2.4.

3.4 Le Comité réaffirme son soutien au principe de la concurrence régulée — plutôt qu'une concurrence pure — repris par cette nouvelle proposition de règlement (articles 3 et 5, paragraphe 3). Ce principe lui paraît en effet le mieux à même de concilier les besoins du service public avec la nécessité de fixer un cadre harmonisé et sécurisé de règles de dévolution des contrats. Il concilie les besoins de service public et ceux de la dimension entrepreneuriale du secteur (quel que soit le statut des entreprises).

3.5 Il considère qu'un système concurrentiel offrant la généralisation de la contractualisation ainsi que le libre choix entre la mise en concurrence et la possibilité d'une attribution directe constituent le gage d'une amélioration de la qualité et d'une meilleure efficacité des transports publics. En effet les autorités organisatrices devront définir clairement et à l'avance les obligations de service public et les territoires concernés ainsi que les règles de calcul des compensations, les modalités de répartition des coûts et des recettes et en assurer une publicité préalable suffisante.

3.6 Les opérateurs, quant à eux, connaîtront clairement le cadre et les obligations de leur activité.

3.7 De surcroît il est prévu que chaque autorité compétente rende public une fois par an un rapport détaillé sur les obligations de service public relevant de sa compétence, les opérateurs retenus, ainsi que les compensations et les droits exclusifs qui leur sont octroyés en contre partie (article 7). Ainsi, les citoyens pourront connaître les conditions précises d'exploitation des services de transport et seront donc à même de mettre en regard la qualité et le coût des services qui leur sont proposés. Toutefois il conviendra de veiller à ce que le rapport prévu n'accroisse pas de façon indue les charges administratives imposées aux collectivités et, par ricochet celles imposées aux opérateurs. Trop de bureaucratie nuit en fait à une bonne information.

4. Observations spécifiques

4.1 Règlement et droit des marchés publics

4.1.1 La question de la prévalence d'un droit sur l'autre a été posée puisqu'il existe une dualité de droit pouvant s'appliquer au secteur.

4.1.2 Lors de la première lecture en 2001, le Parlement européen avait adopté un amendement demandant que le futur règlement prévale sur le droit des marchés publics afin de créer un cadre juridique clair et cohérent. La solution proposée par la Commission fait reposer le critère d'application du droit sur le choix opéré par la collectivité publique organisatrice:

— s'il y a obligation de service public et que l'opérateur prend en charge une partie des risques, c'est le règlement qui s'applique;

— s'il y a simple «marché public», c'est la directive marché public qui s'applique en ce qui concerne la procédure de mise en concurrence des contrats.

4.1.3 Sur ce point, le CESE est d'avis que les dispositions du règlement s'appliquent à l'ensemble des contrats de service public de transport, dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement. Cette solution serait de loin la plus simple et la plus claire et ne remettrait pas en cause la liberté contractuelle des autorités compétentes.

4.2 Possibilité d'attribution directe

4.2.1 Contrairement à ses deux versions précédentes, la proposition comprend pour la première fois la possibilité d'attribuer directement un contrat de transport public à un opérateur interne sans mise en concurrence préalable (article 5, paragraphe 2). Cette novation répond au souhait exprimé lors des précédents débats de préserver la liberté d'organisation des collectivités locales.

4.2.2 Cette possibilité est assortie de plusieurs conditions:

— Les services concédés doivent être locaux.

— L'opérateur interne ne peut pas participer à des mises en concurrence organisées en dehors du territoire de l'autorité compétente et ne peut exercer ses activités qu'à l'intérieur de ce dernier. C'est l'esprit du souhait de réciprocité concurrentielle qu'avait exprimé le Parlement en première lecture (amendement n° 61), mis en conformité avec les principes du traité européen. Cette disposition est à la fois logique et équitable car il serait choquant qu'un opérateur local contrôlé par une collectivité publique bénéficiant d'une protection contre la concurrence sur son territoire puisse aller concurrencer d'autres opérateurs sur des territoires ouverts à la concurrence.

— L'attribution directe ne peut être effectuée qu'en faveur d'un opérateur interne sur lequel l'autorité compétente exerce un contrôle complet et analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Toutefois, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (arrêt Teckal du 18.11.1999, arrêt Stadt Halle du 11.1.2005 et arrêt Parking Brixen du 13.10.2005) n'a pas été totalement prise en compte par la Commission.

4.2.3 Lors de la première lecture, le Parlement européen s'était clairement prononcé pour le maintien de la possibilité d'une attribution directe à un opérateur local contrôlé par l'autorité compétente à côté de l'option de la mise en concurrence. La tonalité des discussions au Conseil des ministres est la même, une grande partie des représentants des États membres s'est en effet montré favorable à ce que les autorités compétentes conservent la liberté de fournir elles-mêmes les services locaux, avec leurs propres entreprises, ou de recourir à une mise en concurrence pour l'attribution de ceux-ci.

4.2.4 La Commission a essayé de tenir compte de ces volontés concordantes et a donc recherché un équilibre entre concurrence régulée et faculté d'attribution directe, démarche qu'approuve le CESE puisqu'elle sauvegarde la liberté d'administration des collectivités publiques organisatrices en prenant en compte les principes dégagés par la CJCE.

4.2.5 Il faut souligner que, dans la définition de l'opérateur interne, la Commission introduit un critère de cantonnement géographique afin de prendre en compte, mais dans une formulation conforme au traité européen, le principe de réciprocité concurrentielle voulu par le Parlement pour les services locaux fournis en régie. L'application de ce critère soulève deux questions:

- Le critère se réfère-t-il à tous les services de transport des opérateurs internes ainsi qu'aux services assurés par des sous-traitants?
- Que se passe-t-il lorsque les lignes se poursuivent au-delà des limites du territoire de compétence de l'autorité organisatrice compétente? Devra-t-on les interrompre ou appliquer en ce cas des règles spécifiques? À cet égard, le CESE estime que le critère de compétence territoriale doit être assoupli. En effet, les services concernés peuvent intéresser les territoires de différentes autorités compétentes lorsque c'est nécessaire pour assurer l'unification du réseau et l'intégration des services de transport quand les territoires sont limitrophes et /ou adjacents à celui de l'autorité qui a attribué le contrat de service public de transport.

4.2.6 Il conviendrait donc de prévoir que dans les cas de services directement opérés par l'autorité organisatrice elle-même ou par un opérateur interne, les services intéressés puissent concerner les territoires de différentes autorités compétentes lorsque c'est essentiel pour assurer l'unification du réseau et l'intégration des services de transport et que les territoires sont limitrophes et/ou adjacents à celui de l'autorité organisatrice qui a attribué le contrat de service public de transport. Pour éviter que cette possibilité ne soit un moyen de détourner le principe de non distorsion de concurrence, il serait nécessaire de prévoir que les services fournis en dehors du champ de compétence territoriale de l'autorité organisatrice ne pourront dépasser un certain pourcentage de la valeur du contrat principal.

4.2.7 Il convient également de permettre à des opérateurs internes de plusieurs collectivités de coopérer entre eux, en particulier en matière de recherche-développement, faute de quoi ils deviendraient structurellement moins efficaces que leurs concurrents potentiels qui n'auraient pas les mêmes limitations.

4.2.8 Une clarification de ces points sera nécessaire à la fois sur un plan de sécurité juridique et sur un plan d'organisation pratique des services. On peut au demeurant remarquer que les critères dégagés par la jurisprudence de la CJCE (arrêt Stadt Halle du 11.1.2005) pour définir ce qu'est un opérateur interne laisse persister une marge de flou, notamment la formulation «des éléments tels que...» qui sous-entend que la liste des critères n'est pas exhaustive. Toutefois la récente jurisprudence (arrêt Parking Brixen du 13.10.2005) souligne encore que le

critère du contrôle similaire à celui exercé sur ses propres services est fondamental.

4.2.9 Enfin, il est surprenant que des conditions strictement définies s'appliquent au cas général d'attribution directe à un opérateur interne *tandis que* l'exception particulière aux principes du règlement prévue au profit du secteur ferroviaire et qui concerne l'attribution directe à un opérateur n'est entourée d'aucune condition, sans qu'aucune explication ne vienne la justifier dans l'exposé des motifs.

4.3 Mise en concurrence et recours aux appels d'offres

4.3.1 Outre l'attribution à un opérateur interne, la proposition prévoit la possibilité de recourir à des appels d'offres concurrentiels. Le principe du recours à l'appel d'offres comporte trois exceptions:

- pour les contrats de faible importance,
- pour répondre à la nécessité de continuité du service public en cas de rupture du service ou de risque imminent de rupture,
- pour les contrats de service public de transport régional ou de longue distance dans le domaine du chemin de fer.

4.3.2 Le CESE estime que les deux premières exceptions sont justifiées dans leur principe, même si des discussions peuvent survenir sur les critères retenus pour définir les services de faible importance. En revanche la troisième exception soulève des interrogations à plusieurs titres. D'abord en raison de l'importance du secteur (environ 50 milliards d'euros de chiffre d'affaires), ensuite parce que les conditions d'attribution sont peu contraignantes, contrairement à celles de l'attribution à un opérateur interne, même si l'article 7 prévoit des mesures de publicité utiles, enfin parce que le rail n'est pas un secteur qui par nature devrait être exclu définitivement de la concurrence, sauf à se conformer à un dispositif analogue à celui prévu à l'article 5, paragraphe 2 de la proposition de règlement.

4.3.3 Il est permis de considérer qu'une mise en concurrence régulée garantirait mieux la transparence, l'égalité de traitement, les intérêts des clients et des opérateurs et que la solution retenue, sans doute pour des raisons de compromis politique, déséquilibre quelque peu le texte sur le plan de la cohérence juridique.

4.4 Les compensations pour obligations de service public

4.4.1 L'article 6 de la proposition de règlement renvoie à l'article 4 qui s'inspire en partie des critères de l'arrêt Altmark — Trans. Toute compensation, quelles qu'en soient les modalités d'attribution, doit être conforme à ces dispositions. Pour les contrats attribués directement, les compensations doivent en outre se conformer aux règles définies dans l'annexe qui indique que, pour déterminer le montant de la compensation, il convient de comparer la situation d'une exploitation directe avec celle d'un service exploité «aux conditions du marché» si l'obligation n'avait pas été remplie.

4.4.2 Le texte distingue donc deux situations:

- s'il y a eu mise en concurrence, la compensation des OSP reprend l'esprit des trois premières conditions définies par l'arrêt *Altmark* — *Trans*;
- s'il y a eu attribution directe sans mise en concurrence, la compensation des OSP s'inspire en partie seulement des critères définis par l'arrêt *Altmark* — *Trans* mais l'on doit également procéder à une étude comparative de la gestion économique du service hors obligations de service public.

4.4.3 Ce système crée une certaine complexité juridique, qui nécessite des formulations plus claires encore afin de garantir la transparence et la bonne gestion à l'égard des clients et des contribuables.

4.5 *Qualité des services et législation sociale*

4.5.1 La Commission insiste sur le fait que l'objet de la proposition de règlement est de régler la question des obligations de service public dans le secteur des transports et de leur compensation et non de traiter tous les sujets relatifs à la qualité des services, à la législation sociale et à la protection du consommateur. Ainsi, seul le paragraphe 7 de l'article 4 aborde la question des droits sociaux de façon souple. Il est vrai qu'il s'agit là d'un domaine de compétence nationale.

4.5.2 Toutefois, la proposition révisée de 2002 était plus précise quant à la définition du niveau adéquat de qualité des transports publics ou d'information des voyageurs et à la législation sociale (anciens articles 4, 4bis et 4ter).

4.5.3 Le CESE déplore cette nouvelle rédaction trop discrète sur la question de la qualité et de l'information des voyageurs et les garanties offertes par les législations sociales nationales. Il insiste pour que la Commission reprenne l'esprit de la proposition de 2002 et complète sa proposition, tout en respectant le principe de subsidiarité et de libre administration des collectivités locales. Sans aller jusqu'à fournir une liste exhaustive de critères de sécurité, de qualité et d'informations des voyageurs, il serait bon d'indiquer des exigences minimales dans ces domaines.

4.6 *Transition entre la situation actuelle et la nouvelle législation*

4.6.1 Une certaine imprécision marque le paragraphe 6 de l'article 8, qui règle la situation concurrentielle pour la seconde moitié des périodes de transition mais la laisse totalement incertaine durant la première moitié et ne concerne pas le cas des attributions directes.

Bruxelles, le 18 mai 2006.

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

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant a été rejeté, mais a obtenu au moins un quart des voix exprimées:

Paragraphe 4.6

Insérer un nouveau paragraphe dans le point 4.6:

«Les marchés de transports publics terrestres de l'UE présentent un degré variable d'ouverture et de libéralisation, depuis ceux qui sont fermés à ceux qui sont totalement libéralisés, en passant par ceux où la concurrence est régulée. Il apparaît de ce fait nécessaire de prévoir une période transitoire afin que les marchés puissent s'adapter au règlement et se rapprocher, afin d'éviter les inégalités entre les États membres».

Exposé des motifs

Était présenté oralement.

Résultats du vote

Voix pour: 22

Voix contre: 43

Abstention: 3

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de véhicules de transport routier propres»

[COM(2005) 634 final — 2005/0283 (COD)]

(2006/C 195/07)

Le 1^{er} mars 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 157, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mai 2006 (rapporteur: M. RANOCCHIARI).

Lors de sa 427^e session plénière des 16 et 17 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Plus de 75 % de la population de l'Union européenne vit en zone urbaine. Le transport urbain représente par conséquent un pourcentage très important du secteur des transports dans son ensemble et a des répercussions tant sur les paramètres relatifs à la qualité de l'air — et donc sur la pollution locale — (monoxyde de carbone, hydrocarbures, oxyde d'azote, particules, précurseurs d'ozone), que sur le changement climatique (émissions de CO₂).

1.2. Plusieurs actions menées dans le domaine de la législation et dans celui de recherche se sont succédées au cours de ces dernières années, tant dans le cadre européen que dans celui de la coopération internationale. Améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de polluants ainsi que la dépendance à l'égard du pétrole constituent les principaux objectifs poursuivis.

1.3. Au cours des 25 dernières années, grâce aux normes réglementant les émissions des véhicules et connues sous le nom de normes «Euro», les émissions de polluants dues au trafic routier ont été considérablement réduites.

1.4. Par ailleurs, des modèles tels que le CAFE (*Clean Air for Europe*- Programme air pur pour l'Europe, 2005) ont permis de tabler sur une réduction supplémentaire de 5 % des niveaux de pollution d'ici à 2020.

1.5. La directive à l'examen vise à promouvoir un environnement urbain durable. La proposition prévoit la création d'un parc de véhicules lourds «propres» qui, en plus de consommer moins d'énergie, produisent moins d'émissions de polluants.

1.6. Les organismes publics se voient notamment soumis à l'obligation d'attribuer un quota équivalent à 25 % de leurs acquisitions annuelles de véhicules lourds de plus de 3,5 t à des véhicules propres. D'autre part, la proposition de la Commission prévoit la possibilité d'étendre par la suite cette obligation à d'autres catégories de véhicules achetés par des organismes publics.

1.7. Moyennant un investissement initial effectué par les organismes publics, une entrée en vigueur rapide de cette directive favoriserait un développement rapide et une large diffusion des technologies propres.

1.8. Si elle était adoptée, la directive offrirait aux nombreuses administrations communales contraintes d'imposer des restrictions à la libre circulation des véhicules une solution

alternative permettant d'obtenir des résultats positifs en termes d'impact environnemental, social et économique.

1.9. Des villes comme Paris, Montpellier, Francfort, Helsinki et d'autres, qui ont investi pour disposer d'une flotte de véhicules propres (bus ou camions de ramassage des ordures fonctionnant au gaz naturel), ont obtenu des résultats remarquables et procèdent à l'acquisition de véhicules supplémentaires afin d'agrandir la flotte disponible.

1.10. Le fait d'accélérer les délais d'intervention en diversifiant les efforts et en agissant sur différents niveaux pour réduire l'impact environnemental global (normes «Euro» sur le contrôle des émissions des véhicules, actions relatives à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la sécurité en matière d'approvisionnement et de diversification des sources d'énergie) ne peut que se traduire par des avantages sociaux et des progrès technologiques et économiques.

1.11. En conséquence, le CESE espère que la directive pourra encore être adoptée au cours de l'année 2006, et qu'elle s'ajoutera aux autres actions déjà entreprises par la Communauté européenne ainsi qu'à celles en cours d'élaboration ou d'approbation.

2. Motifs et contexte législatif

2.1 Le 21 décembre 2005, la Commission a présenté la proposition de directive à l'examen relative à la promotion de véhicules de transport routier propres⁽¹⁾ (base juridique: art.175, paragraphe 1 du TCE; procédure de codécision).

2.2 Les principaux objectifs de la directive sont les suivants:
— réduire les émissions de polluants du secteur des transports;
— favoriser la création d'un marché de véhicules propres pour les véhicules lourds dont le poids est supérieur à 3,5 t.

2.3 La directive prévoit que les organismes publics soient soumis à l'obligation d'attribuer, dans leurs acquisitions annuelles de véhicules lourds (de plus de 3,5 t), un quota minimum de véhicules répondant aux normes de performance relatives aux «véhicules plus respectueux de l'environnement». Le quota minimum établi est égal à 25 %. Il concerne le remplacement des véhicules lourds en vue de permettre l'introduction progressive de critères de sélection environnementaux dans le processus d'acquisition de véhicules et de préparer les organismes publics et l'industrie à une extension possible de ces exigences à d'autres catégories de véhicules.

⁽¹⁾ COM(2005) 634 final.

2.4 À long terme, la directive permettra d'améliorer les performances environnementales de l'ensemble de la flotte grâce à des économies d'échelle, une réduction des coûts et le déploiement plus large de technologies axées sur des véhicules plus respectueux de l'environnement.

3. Définitions et explications

3.1 Les véhicules lourds concernés par la présente directive sont les véhicules de plus de 3,5 t, tels que les bus et les véhicules utilitaires (par ex. les camions de ramassage des ordures).

3.2 On entend par «véhicule propre» un «véhicule plus respectueux de l'environnement» tel que défini dans la norme de performance européenne EEV (*Enhanced Environmentally-Friendly Vehicle*)⁽²⁾, laquelle fixe des limites sévères en matière d'émissions de CO₂ et d'autres émissions nocives de monoxyde de carbone, d'oxydes d'azote, d'hydrocarbures, de particules et de précurseurs d'ozone.

CO (g/kWh)	HC (g/kWh)	NO _x (g/kWh)	PM (g/kWh)	FUMO (m ⁻¹)
1,5	0,25	2,0	0,02	0,15

3.3 Afin de favoriser l'entrée sur le marché de véhicules plus propres et plus efficaces, les États membres ont toujours été encouragés à accorder des facilités fiscales pour les véhicules dont les valeurs limites d'émissions sont inférieures à celles prévues par la norme Euro 4 actuellement en vigueur⁽³⁾.

3.4 Les organismes publics concernés par la directive sont les autorités publiques, régionales ou locales, les organismes de droit public, les entreprises publiques et les opérateurs liés par contrat à des organismes publics pour la fourniture de services de transport.

3.5 L'obligation d'attribuer un quota minimum des acquisitions annuelles de véhicules lourds à des véhicules propres concerne tant les opérations d'achat que celles de leasing.

3.6 Par ailleurs, la promotion des véhicules EEV va dans le sens de la récente proposition de directive de la Commission concernant les taxes sur les voitures particulières⁽⁴⁾. En effet, celle-ci serait partiellement fondée sur les émissions de CO₂ afin d'encourager l'acquisition de véhicules plus propres et efficaces sur le plan énergétique tels que ceux alimentés par des biocarburants, du gaz naturel, du gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou fonctionnant avec des moteurs électriques ou hybrides.

3.7 L'augmentation de la consommation de biocarburants constitue l'un des objectifs du Plan d'action dans le domaine de la biomasse⁽⁵⁾ récemment adopté par la Commission et est encouragée dans la communication ultérieure en faveur des biocarburants⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Directive 2005/55/CE, article 1(c) et annexe I, point 6.2.1.

⁽³⁾ Directive 1998/69/CE.

⁽⁴⁾ COM(2005) 261 final du 05.07.2005.

⁽⁵⁾ COM(2005) 628 final du 07.12.2005.

⁽⁶⁾ COM(2006) 34 final du 07.02.2006.

3.8 La proposition à l'examen s'inscrit donc dans un vaste cadre d'actions entreprises pour faire face à l'augmentation constante des émissions de gaz à effet de serre ayant une incidence sur les objectifs communautaires relatifs au changement climatique, à l'accroissement des phénomènes de pollution locale dus aux émissions de gaz d'échappement nocives pour la santé publique, et à l'efficacité énergétique des carburants, laquelle entraîne toujours une dépendance européenne importante à l'égard du pétrole.

3.9 Dans le Livre vert sur l'approvisionnement énergétique⁽⁷⁾, les thèmes se rapportant à la croissance du secteur des transports, à la consommation élevée d'énergie, aux émissions de CO₂ et à la dépendance vis-à-vis du pétrole sont analysés afin de définir des interventions capables d'influencer la demande de technologies et de carburants alternatifs et de favoriser une génération de véhicules «propres», thèmes que l'on retrouve dans le Livre blanc⁽⁸⁾ sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010.

3.10 La communication concernant les carburants de substitution pour les transports routiers⁽⁹⁾ et la directive visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants⁽¹⁰⁾ considèrent que la diversification des sources d'énergie constitue un système efficace pour réduire la dépendance à l'égard du pétrole, les émissions de CO₂ et de polluants locaux.

3.11 La communication sur l'examen de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable⁽¹¹⁾ traite les aspects liés au changement climatique. Cette stratégie envisage, de manière explicite, le développement d'un marché de véhicules plus propres dans le cadre d'un programme de gestion du trafic dans les zones urbaines prévoyant la promotion d'«éco-innovations» et recommandant formellement l'adoption de bus «propres».

3.12 Le Livre vert⁽¹²⁾ sur l'efficacité énergétique propose des actions concrètes, telles que le recours à des acquisitions publiques, afin de développer un marché de véhicules qui, par rapport aux véhicules conventionnels, soient moins polluants et plus efficaces sur le plan énergétique.

3.13 La production et l'utilisation de véhicules plus respectueux des valeurs limites relatives aux polluants atmosphériques représentent un facteur fondamental dans la tentative visant à atteindre les objectifs fixés par la réglementation européenne dans ce domaine⁽¹³⁾.

3.14 La stratégie thématique sur la qualité de l'air⁽¹⁴⁾, par le biais de laquelle la Commission se propose d'uniformiser les directives en vigueur en la matière, souligne à nouveau la nécessité de recommander aux organismes publics d'attribuer chaque année un quota minimum de leurs acquisitions à des véhicules propres et efficaces sur le plan énergétique.

⁽⁷⁾ COM(2000) 769.

⁽⁸⁾ COM(2001) 370.

⁽⁹⁾ COM(2001) 547: prévoit de remplacer 20% des carburants classiques par des carburants de substitution d'ici à 2020.

⁽¹⁰⁾ Directive 2003/30/CE.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 37.

⁽¹²⁾ COM(2005) 265.

⁽¹³⁾ Directive 1996/62 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant et les directives-«filles»: la directive 1999/30 relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant, la directive 2000/69 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant, et la directive 2002/3 relative à l'ozone dans l'air ambiant.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 446 final.

3.15 Le Parlement européen s'est exprimé en faveur d'un plan d'action communautaire visant à améliorer l'efficacité énergétique dans le secteur des transports. Il insiste, en particulier, sur l'importance de programmes spécifiques d'acquisitions publiques ayant pour objet de réduire le prix des équipements efficaces d'un point de vue énergétique et de rendre ces derniers plus compétitifs par rapport aux technologies classiques ⁽¹⁵⁾.

3.16 Le Conseil européen a donné une impulsion à des mesures visant à intégrer la gestion de l'environnement et le développement durable dans la politique des transports ⁽¹⁶⁾.

4. Observations générales

4.1 L'approbation de la proposition de directive à l'examen permettrait d'introduire une série de mesures obligatoires concernant les acquisitions publiques, mesures visant à accélérer la demande du marché pour les véhicules «propres». Cette proposition encourage par ailleurs l'introduction de véhicules propres et efficaces sur le plan énergétique à travers une approche neutre du point de vue technologique, comme le recommandent les États membres ⁽¹⁷⁾.

4.2 L'obligation d'acquisition concernant les véhicules lourds de plus de 3,5 t présente, par rapport à des accords volontaires ou à d'autres types de réglementation, des avantages en matière de rapport coûts-bénéfices, tant en ce qui concerne les aspects économiques liés à la compétitivité de l'industrie européenne, qu'en ce qui concerne l'impact sur l'environnement.

4.3 Le fait de fixer un quota d'acquisition équivalent à 25 % revient à faire référence à 10 % du marché total, et donc à un pourcentage susceptible d'avoir une influence sur le développement du marché des véhicules propres et de favoriser des économies d'échelle, tout en maintenant des coûts d'investissement acceptables.

4.4 Selon les estimations effectuées, près de 52 000 véhicules, dont 17 000 bus et 35 000 véhicules utilitaires lourds sont concernés par cette proposition de directive. Introduire 25 % de véhicules propres reviendrait donc à acquérir 13 000 véhicules EEV chaque année. Le choix d'un secteur de remplacement spécifique (bus, camions de ramassage des ordures ou autres) est laissé aux organismes publics, lesquels ont toute latitude pour déterminer les quotas spécifiques de remplacement.

4.5 L'obligation d'acquisition visant à introduire des véhicules propres de façon systématique permettrait de favoriser le développement de l'industrie automobile et de garantir l'expansion, en Europe, d'un marché stable de véhicules lourds, en augmentant le niveau de concurrence et de compétitivité de celui-ci.

4.6 Paris, Montpellier, Francfort et d'autres villes possèdent déjà une flotte de véhicules propres qu'elles s'apprentent à agrandir vu les résultats positifs obtenus sur le plan environnemental et socio-économique.

4.7 L'introduction obligatoire d'un pourcentage de véhicules EEV dans la flotte de véhicules lourds représente un instrument supplémentaire mis à la disposition des administrations publiques pour remplir les obligations imposées par les directives communautaires relatives à la qualité de l'air.

4.8 Le taux de remplacement envisagé dans la proposition de directive permettrait d'obtenir rapidement les premiers résultats relatifs à l'amélioration de la qualité de l'air ⁽¹⁸⁾, car les EEV répondent à des normes qui réduisent considérablement les émissions de HC, de NOx et de PM.

4.9 En outre, l'utilisation de véhicules EEV contribue à diminuer la consommation de carburant et à encourager la recherche afin d'obtenir des résultats toujours plus significatifs pour l'environnement. Le fait de promouvoir l'utilisation de carburants de substitution d'une part, et d'étudier les technologies de traitement des émissions de l'autre, favorise fortement la croissance de l'industrie automobile.

4.10 En considérant que la durée de vie moyenne des véhicules lourds concernés par cette proposition est équivalente à plus ou moins 15 ans, et en supposant que cette proposition entre en vigueur au cours de l'année 2006, les organismes publics auraient jusqu'à 2030 pour amortir leurs investissements, pour réaliser des progrès sur le plan technologique et pour améliorer les normes de performance.

4.11 Un engagement rapide et résolu en faveur de la promotion des véhicules propres aurait également des retombées bénéfiques sur le plan social. Augmenter la qualité de l'air des centres urbains permet, entre autres, de diminuer l'apparition ou l'aggravation des maladies respiratoires, et par conséquent, d'améliorer le budget de la santé publique.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ A5-0054/2001.

⁽¹⁶⁾ Conseil européen d'Helsinki (1999) et Conseil européen de Göteborg (2001).

⁽¹⁷⁾ Conformément aux priorités établies par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

⁽¹⁸⁾ La ville de Montpellier a introduit les premiers bus «propres» fonctionnant au gaz naturel en 1999. Après 30 mois, les émissions de NOx ont diminué de 50 %, les PM ont pratiquement disparu et le bruit a diminué de 5 à 8 décibels. (Données ADEME, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Délégation régionale Languedoc-Roussillon).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Examen de la stratégie en faveur du développement durable — une plate-forme d'action»

[COM(2005) 658 final]

(2006/C 195/08)

Le 13 décembre 2005, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 avril 2006 (rapporteur: M. RIBBE; corapporteur: M. DERRUINE).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Synthèse des conclusions et recommandations du Comité

1.1 Le CESE a souligné à plusieurs reprises l'importance capitale que revêt le développement durable pour l'avenir de l'Europe et le développement de la planète. Aussi salue-t-il la présentation d'une «plate-forme d'action» dans laquelle la Commission traite ce sujet.

1.2 La communication présentée par la Commission est l'un des cinq documents publiés au cours de la seule année 2005 seulement au sujet du «développement durable». Si le CESE souligne sans cesse l'importance de mesures concrètes, il n'en déplore pas moins le nombre élevé de documents différents qui rend presque impossible, pour un citoyen normal et politiquement averti, de garder une vue d'ensemble.

1.3 Les articulations entre la stratégie de Lisbonne et la stratégie de développement durable sont confuses. Afin qu'elles soient bien comprises par les citoyen(ne)s, il est indispensable d'accomplir des efforts en termes de pédagogie et de cohérence. L'instrument des analyses d'impact doit être réformé afin de prendre en considération les dimensions sociales et environnementales au même titre que la dimension économique. La recherche et l'innovation prônées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne devraient explicitement soutenir le développement durable.

1.4 Le CESE ne peut saluer comme une stratégie nouvelle et révisée la «plate-forme d'action» présentée dans la communication. Cette dernière contient certes une analyse correcte de la situation actuelle et constate que l'on ne peut pas continuer ainsi, mais elle ne va pratiquement pas au-delà de cette analyse. Elle ne décrit pas, ou pas suffisamment, sous quelle forme la politique pourrait être poursuivie.

1.5 La Commission ne suit, dans le document à l'étude, ni la recommandation émise en avril 2004 par le CESE ni sa propre promesse de juin 2005. Elle ne fixe aucun objectif clair qu'il conviendrait d'atteindre dans le cadre de la stratégie de développement durable.

1.6 Par sa nature, une stratégie décrit la voie à suivre afin d'atteindre des objectifs. L'absence d'objectifs entraîne forcément des déficits lors de la désignation des instruments. Il s'agit là d'une lacune déterminante de la communication. Sans savoir où l'on veut aller, il est impossible de déterminer comment s'y rendre.

1.7 Les actions clés décrites dans le document sont vagues et des plus abstraites. Il s'agit en partie de vieilles exigences ou promesses qui sont depuis 30 ans dans les tiroirs et n'ont jusqu'à présent pas été mises en œuvre. Aucun débat n'est toutefois engagé sur les raisons de la non-réalisation d'exigences aussi anciennes, ni sur la question de savoir si ces exigences restent actuelles et surtout si elles sont suffisantes.

1.8 Lorsque la Commission fait des déclarations de la plus haute importance, elle ne s'engage toutefois pas. On ne peut que saluer l'annonce faite par la Commission d'utiliser le commerce international comme instrument du développement durable. Cependant, on peut attendre d'une «plate-forme d'action» qu'elle apporte une réponse sur la manière d'y parvenir.

1.9 La Commission devrait éclaircir le rôle des acteurs en répondant à la question «Qui doit faire quoi?» en fonction des compétences de l'UE, des États membres, des partenaires sociaux et des autres parties intéressées.

1.10 De son côté, le CESE exprime son intention de contribuer au débat en élaborant progressivement une base de données permettant la diffusion des meilleures pratiques, recensant les obstacles rencontrés par les acteurs de terrain, etc. de manière à renforcer l'expertise sur laquelle la Commission et les parties intéressées pourront s'appuyer.

1.11 La communication laisse dès lors plus de questions ouvertes qu'elle n'apporte de réponses; elle pose même de nouvelles questions, auxquelles la société attend jusqu'à présent en vain des réponses.

1.12 Le CESE déplore vivement cet état de fait. Cette communication ne fait pas réellement progresser la politique du développement durable, elle prouve au contraire que l'on semble actuellement plutôt être au point mort.

2. Éléments essentiels et contexte de l'avis

2.1 Le 13 décembre 2005, c'est-à-dire à la veille du sommet du Conseil européen de Bruxelles consacré aux perspectives financières, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement européen la communication «Examen de la stratégie en faveur du développement durable — une plate-forme d'action»⁽¹⁾, qui fait l'objet du présent avis.

2.2 La stratégie de l'UE en faveur du développement durable, qui est à l'examen, avait été adoptée au sommet de Göteborg, à l'été 2001. À plusieurs reprises, le CESE a exprimé son point de vue, tant au sujet de la stratégie proprement dite qu'en amont de son élaboration. Récemment, il a notamment pris position à ce sujet dans le cadre de ses avis exploratoires sur «L'évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable», d'avril 2004⁽²⁾, et sur «La place du développement durable dans le cadre des prochaines perspectives financières», de mai 2005⁽³⁾. En avril 2005, il a en outre organisé, conjointement avec la Commission, un forum des parties prenantes, qui a été suivi avec beaucoup d'attention et qualifié d'extrêmement constructif. En mars 2006, il a mené, dans le cadre de l'élaboration du présent avis, une nouvelle audition, dont les résultats ont été bien évidemment pris en compte.

2.3 La Commission Prodi elle-même avait déjà annoncé son intention de remanier la stratégie de développement durable et d'en adopter la version ainsi révisée. Elle n'en a toutefois pas eu l'occasion, car des retards considérables sont chaque fois survenus lors de l'élaboration du document, ou plutôt des documents. Cet état de fait est sans doute symptomatique de toute la difficulté qu'éprouvent la Commission mais aussi le Conseil pour faire progresser la stratégie de développement durable.

2.4 En février 2005 ensuite, la Commission Barroso n'a pas présenté de stratégie révisée, mais une communication intitulée «Examen de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable pour 2005: premier bilan et orientations futures»⁽⁴⁾. Elle y faisait notamment état de l'«aggravation des tendances qui vont à l'encontre du développement durable», et soulignait que «les progrès réalisés jusqu'ici» pour la prise en compte des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles «sont d'une ampleur limitée», que «la pauvreté et l'exclusion sociale constituent un problème grandissant» et que «dans un monde d'interdépendance croissante, nous ne pouvons pas maintenir nos modes de production et de consommation actuels».

2.5 La communication de la Commission à l'examen doit être envisagée dans ce contexte. Le CESE peut certes l'interpréter comme un pas supplémentaire vers une révision de la stratégie de développement durable mais non comme le résultat d'un tel remaniement qui aurait déjà été accompli. Selon des informations récentes mais plutôt informelles, on prévoit

actuellement que le Conseil adopte lors du sommet de juin 2006 une révision de la stratégie de développement durable de 2001 et que ces conclusions constituent ensuite la stratégie européenne commune pour le développement durable jusqu'en 2009. Aussi le CESE constate-t-il de prime abord que la Commission n'a pas rempli l'engagement pris en 2001 d'entreprendre une révision de la stratégie à l'entrée en fonction de chaque nouvelle Commission. En revanche, cinq documents⁽⁵⁾ de l'année 2005 sont désormais sur la table; ils peuvent tout au plus être considérés comme des pistes de réflexion ou des matériaux servant à un réexamen, mais en aucun cas comme une nouvelle stratégie révisée pour les quatre années à venir qui traite des tendances actuelles, à l'évolution toujours menaçante.

2.6 Le Comité s'étonne de ne pas avoir reçu de commentaires approfondis de la part de la Commission à propos de son précédent avis exploratoire sur «L'évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable de l'UE»⁽⁶⁾ alors qu'elle s'était engagée à le faire. Bon nombre des questions fondamentales qui avaient été soulevées dans cet avis par le CESE attendent toujours une réponse, comme l'indique et le confirme l'absence d'objectifs, d'idées et d'orientation de la «plate-forme d'action» qui vient d'être présentée.

2.7 Le Comité déplore en outre, comme il l'avait déjà fait en 2004, l'absence d'indications claires sur la manière dont on entend délimiter et positionner l'une par rapport à l'autre les deux grandes stratégies qui guident les actions actuelles de l'UE, à savoir la stratégie de développement durable et la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, selon les objectifs que s'est fixés l'Union à l'article 2 du traité instituant l'Union européenne⁽⁷⁾. Il ressort d'un examen des programmes nationaux de réforme relatifs à la stratégie de Lisbonne que le développement durable n'est pas identifié comme une priorité par les États membres. Force est de constater qu'il existe là un décalage avec les conclusions du Conseil européen de mars 2005, lors duquel il a été établi que la stratégie de développement durable constitue la stratégie suprême de l'UE.

2.8 Dans le présent avis, le CESE examinera avant tout si les affirmations, questions et recommandations qu'il a formulées dans ses avis susmentionnés d'avril 2004 et de mai 2005, ont été reprises et mises en œuvre.

2.9 L'avis analyse en outre si les exigences que la Commission a elle-même avancées sont atteintes.

⁽¹⁾ 1) COM(2005) 658, Communication sur l'examen de la stratégie de développement durable - une plate-forme d'action, 13 décembre 2005 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0658fr01.pdf).

2) Rapport Eurostat «Measuring progress towards a more sustainable Europe - Sustainable development indicators for the European Union - Data 1990-2005» (Mesure des progrès accomplis sur la voie vers une Europe plus durable - indicateurs de développement durable dans l'Union européenne - données 1990-2005, disponible uniquement en anglais), 13 décembre 2005.

3) Conclusions de la présidence du Conseil européen sur les principes directeurs du développement durable, 16 et 17 juin 2005 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/85324.pdf).

4) COM(2005) 037: Examen de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable pour 2005: premier bilan et orientations futures, 9 février 2005 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0037fr01.pdf).

5) Annexe au document de travail des services de la Commission SEC(2005) 225 - bilan des progrès réalisés.

⁽⁶⁾ JO C 117 du 30.04.2004, p. 22.

⁽⁷⁾ JO C 325 du 24.12.2002, p. 5.

⁽¹⁾ COM(2005) 658 final.

⁽²⁾ JO C 117 du 30.04.2004, p. 22.

⁽³⁾ JO C 267 du 27.10.2005, p. 22.

⁽⁴⁾ COM(2005) 37 final du 09.02.2005.

3. Observations générales

3.1 Comme nombre de documents antérieurs de la Commission, la communication à l'examen commence par une description générale de la situation, que son troisième paragraphe résume de la manière la plus claire et la plus explicite: «L'Europe a pris un bon départ s'agissant d'appliquer ces principes en faveur du développement durable. Ces efforts doivent toutefois être renforcés».

3.2 Le Comité peut confirmer ces affirmations et partage cette analyse générale: Dans toute une série de domaines, de nombreuses initiatives exemplaires ont été menées tant à l'échelon européen que national, ainsi que par des entreprises, des ONG ou des particuliers. Mais elles ne sont pas suffisantes pour que l'on puisse déjà parler d'une tendance.

3.3 Concrètement, des exemples de réussite sont observés au niveau national (par exemple les retombées positives sur l'environnement et l'emploi du programme allemand favorisant la rénovation énergétique des bâtiments ou l'utilisation d'énergies renouvelables), au niveau sectoriel (par exemple l'abandon des CFC néfastes pour le climat dans les installations de climatisation de voitures ou le «plan d'action en faveur des écotecnologies»), et au niveau des entreprises (par exemple, British Petroleum, qui s'était engagé en 1998 à réduire, d'ici à 2010, les émissions de gaz à effet de serre de 10 % par rapport au niveau de 1990, et a atteint son objectif dès 2003 grâce à l'efficacité énergétique; voir également la lettre ouverte signée par les grandes entreprises anglaises et multinationales soutenant le premier ministre britannique dans sa lutte contre les changements climatiques⁽⁸⁾).

3.4 Les exemples montrent que des procédés de production et de consommation durables sont non seulement techniquement possibles, mais qu'ils sont aussi économiquement viables et qu'ils contribuent à la préservation et à la création d'emplois. Ce fait doit être présenté plus clairement qu'il ne l'a été jusqu'à présent.

3.5 Le développement durable est un concept de développement sociétal différent, nouveau et intégré. Les dimensions économique, sociale et écologique du développement durable se renforcent mutuellement et contribuent à la préservation des «valeurs européennes». Ainsi le développement durable promeut-il le bien-être général de la société. Dans ce contexte, le Comité salue les efforts conjoints de la Commission et d'Eurostat visant à mettre en place un «indicateur de bien-être» plus pertinent au regard du développement durable que le recours au PIB comme unité de mesure. L'«empreinte écologique», publiée notamment par l'Agence européenne pour l'environnement, pourrait revêtir cette fonction. Un tel indicateur devrait prendre en considération les coûts environnementaux externes, mais aussi certains coûts sociaux.

3.6 Le développement durable ne consiste pas à compenser des déficits apparaissant dans le développement d'un secteur

par des mesures dans d'autres secteurs. C'est de cette manière que fonctionnait la politique par le passé. En juin 2005, le Conseil européen a confirmé cette interprétation du développement et plusieurs documents de la Commission européenne montrent qu'une telle approche fonctionne⁽⁹⁾.

3.7 Il est toutefois d'abord nécessaire de mener un vaste débat au sein du monde politique et de la société sur les valeurs qui sont les nôtres en Europe (nous distinguant parfois d'autres régions du monde) et qu'il nous faut défendre ainsi que sur les objectifs que nous entendons atteindre en Europe grâce au développement durable. Ce débat aurait d'ailleurs déjà dû avoir lieu. Ce n'est qu'après avoir établi clairement les objectifs à atteindre et les valeurs (européennes) à préserver que l'on pourra commencer à débattre des voies menant à ces objectifs, c'est-à-dire de la stratégie. Le CESE doute toutefois qu'à ce jour, ce débat ait été suffisamment mené. Il constate à nouveau comme il l'avait fait il y a deux ans que le concept de «développement durable» à lui seul est complètement inconnu pour la majorité des citoyens, et que ceux qui en ont déjà entendu parler sont bien souvent incapables d'en définir le contenu. Ce sont les pires conditions possibles pour mettre en place des mesures politiques (il en va de même pour la stratégie de Lisbonne!).

3.8 Le CESE est toutefois bien conscient qu'il n'est pas aisé de mener un débat sur les valeurs et les objectifs dans le contexte des marchés mondiaux. En effet, en adoptant un rôle de précurseur en matière de préservation des conditions naturelles de vie, l'Europe pourrait par exemple voir délocalisées des productions non durables vers d'autres parties du monde (ce qui ne constituerait pas une réussite à l'échelle planétaire) et voir la compétitivité des entreprises européennes détériorée. C'est justement parce que tant de problèmes sont prévisibles qu'il faut enfin mener le large débat préconisé à plusieurs reprises par le CESE.

Les principaux domaines d'action

3.9 La communication de la Commission se concentre sur six «principaux domaines d'action», à savoir:

- changement climatique et énergie propre,
- santé publique,
- exclusion sociale, démographie et migration,
- gestion des ressources naturelles,
- transports durables,
- pauvreté dans le monde et défis en matière de développement.

⁽⁸⁾ Parmi ceux-ci, il convient de noter en particulier:

«The effects of environmental policy on European business and its competitiveness: a framework for analysis» (Les effets de la politique environnementale sur les entreprises européennes et leur compétitivité: un cadre d'analyse), SEC(2004) 769;

«Commission staff working document on the links between employment policies and environment policies» (Document de travail des services de la Commission sur les rapports entre les politiques en matière d'emploi et d'environnement), SEC(2005) 1530; et

«L'emploi et la productivité et leur contribution à la croissance économique», SEC(2004) 690.

⁽⁸⁾ http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG_pressrelease_letter.pdf.

3.10 Comme il l'a déjà souligné sans discontinuer dans ses avis antérieurs, le CESE estime qu'il convient de se concentrer ainsi sur certains domaines d'action mais tient à signaler qu'il faut à tout le moins intégrer de manière plus soutenue dans cette réflexion les domaines qui sont du ressort, notamment en termes financiers, de la responsabilité exclusive de l'UE, comme la politique agricole et régionale. Il est frappant que la communication n'en fasse qu'à peine mention. Tout au plus le règlement de la Commission sur les orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural 2007-2013 (COM(2005) 304) par exemple est-il mentionné dans l'annexe 2 par le biais d'un lien Internet, sans que ne soient apportées des précisions supplémentaires sur les objectifs et les mesures liées au développement durable.

3.10.1 La réforme des politiques en matière de pêche et d'agriculture, par exemple, est mentionnée brièvement dans l'introduction de la communication à l'occasion d'une description des efforts déployés jusqu'à présent par l'UE, le texte se contente de souligner que «le renforcement du développement rural» témoigne de l'engagement en faveur d'une élaboration intégrée des politiques. Le CESE estime qu'une telle affirmation est absolument incompréhensible, car on ne peut en aucun cas parler d'un «renforcement» à cet égard. En contradiction avec les promesses politiques de la Commission et en dépit des recommandations du CESE ⁽¹⁰⁾, les moyens budgétaires alloués au développement rural pour la période 2007-2013 seront, dans certains cas considérablement inférieurs au niveau de l'exécution budgétaire actuel et aux prévisions de la Commission ⁽¹¹⁾.

3.10.2 Pour ce qui est de la politique de la pêche, le CESE se borne à souligner que l'on n'est jamais parvenu jusqu'à présent à garantir le respect des quotas de pêche convenus, d'où la poursuite de la surexploitation des ressources halieutiques. Eu égard à cette situation, la simple énumération de divers sites Internet reprenant des informations sur les anciennes politiques ou de communications et de Livres verts que la Commission envisage de publier semble insuffisante afin d'atteindre l'objectif «opérationnel» d'une «production maximale équilibrée dans les pêcheries d'ici 2015 ⁽¹²⁾».

Absence d'objectifs clairs

3.11 Dans sa communication de février 2005 (COM(2005) 37 final), la Commission avait effectué des études importantes et appropriées, de l'avis du CESE, sur une situation et des perspectives qui, à son estime, continuaient à être non durables et, dans la deuxième partie de ce texte, intitulée «relever les défis», avait annoncé des mesures que le CESE avait réclamées auparavant. Elle y mettait l'accent sur la nécessité de conjuguer «croissance économique, inclusion sociale et protection de l'environnement, tant en Europe que dans les autres régions du monde», affichait sa volonté de «centrer l'élaboration des politiques de l'Union européenne sur le développement durable» et affirmait qu'il était «nécessaire de clarifier les objectifs et les échéances y afférentes de manière à orienter l'action vers les

⁽¹⁰⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)», JO C 234 du 22.09.2005, p.32; et son avis exploratoire sur «Le rôle du développement durable au sein des prochaines perspectives financières», JO C 267 du 27.10.2005, p. 22.

⁽¹¹⁾ Voir notamment le discours de M^{me} Fischer-Boel, membre de la Commission en charge de l'agriculture, prononcé le 12 janvier 2006 à l'occasion de la semaine verte internationale (Grüne Woche).

⁽¹²⁾ COM(2005) 658, annexe 2, p. 28.

domaines prioritaires et à permettre l'évaluation des progrès. Même si les tendances non durables constituent des problèmes de longue durée qui requerront des solutions à long terme, la seule manière de s'assurer que la société évolue dans le bon sens consiste à fixer des objectifs intermédiaires clairs et à mesurer les progrès. La fixation d'objectifs à long terme ne doit dès lors pas équivaloir à remettre à plus tard les actions à mener».

3.12 Dans son avis d'avril 2004, le CESE avait lui aussi déploré que la stratégie de développement durable manquât cruellement d'objectifs clairement compréhensibles et donc vérifiables. Il avait en outre souligné qu'il n'en avait pas toujours été ainsi et que la communication de la Commission qui, en dernière analyse, avait servi de base à la stratégie de développement durable, fixait, quant à elle, des buts très nets ⁽¹³⁾.

3.12.1 À l'époque déjà, le CESE avait indiqué clairement que la stratégie serait dépourvue d'orientation si elle n'était pas dotée à la base d'objectifs appropriés et si des objectifs intermédiaires n'étaient pas formulés. S'interrogeant par ailleurs sur la véritable nature d'une «stratégie», il notait: «Une stratégie consiste par définition à avoir un plan précis de l'action qu'il faut mener pour atteindre un objectif déterminé. Dans ce contexte, les facteurs susceptibles d'influencer l'action en question doivent être pris en compte dès le départ. Par conséquent, la future stratégie de l'UE en faveur du développement durable devrait

- définir des objectifs clairs,
- décrire les différents outils destinés à atteindre les objectifs en question, ce qui implique également une description précise des différentes responsabilités, compétences et possibilités d'influence,
- le cas échéant, subdiviser les objectifs à long terme en objectifs intermédiaires dont le respect ou la réalisation sera contrôlé régulièrement à l'aide d'indicateurs compréhensibles,
- prendre en compte les facteurs susceptibles de poser problème,
- faire en sorte que tous les secteurs de politique soient toujours analysés et évalués sur la base de critères de durabilité ⁽¹⁴⁾».

3.13 La principale lacune de la communication de la Commission et de la «plate-forme d'action» qui y est présentée réside ici encore assurément dans l'absence de ne pas véritablement tracer de buts et d'étapes clairs, ni d'esquisser des pistes pour ce faire, bien que la Commission les considère comme nécessaires. Le document lui-même ne contient que des «actions clés» des plus vagues; et l'annexe 2 comprend en outre plusieurs «objectifs opérationnels et chiffrés» ainsi que des «exemples d'actions clés en cours ou prévues» qui semblent fixés arbitrairement ou peu pertinents et devraient tout du moins être «vérifiés» ou «pris en considération».

⁽¹³⁾ Des objectifs, dont certains très ambitieux, y avaient été formulés. La communication évoquait ainsi une réduction des émissions de CO₂ de 70 % sur le long terme. COM(2003) 745 final/2.

⁽¹⁴⁾ JO C 117 du 30.04.2004, p. 22, paragraphe 2.2.7.

3.14 Il n'est pas non plus mentionné quelles devraient être les responsabilités de chacun en dernier ressort et comment les différents niveaux politiques doivent s'articuler entre eux afin de réaliser les meilleurs effets de synergie possibles en termes de responsabilités.

Absence de débat sur les instruments

3.15 C'est avec beaucoup d'intérêt que le CESE a pris connaissance de la section 3.2 et de l'exposé sur la panoplie d'instruments la plus efficace. Il est tout à fait exact que «les gouvernements et les autres organismes publics disposent d'une large gamme d'outils qui leur permettent d'encourager les citoyens à changer, à travers la réglementation, la fiscalité, les marchés publics, les subventions, les investissements, les dépenses et l'information. Le défi consiste à obtenir la gamme d'outils appropriée (...). L'instrument sans doute le plus puissant pour favoriser le changement est l'envoi des signaux appropriés par les marchés ("fixer des prix qui reflètent les coûts"), ce qui incite fortement les citoyens à changer de comportement et à façonner le marché en conséquence. Ce changement est possible en faisant en sorte que nous tous, les consommateurs comme les producteurs, soyons confrontés aux coûts intégraux et aux conséquences de nos décisions, au moment où nous les prenons. Cela signifie par exemple intégrer le coût imposé aux autres membres de la société par les "pollueurs" dans le prix du produit (...)».

3.16 Le CESE ne peut que mettre en exergue cette approche qui coïncide avec les revendications avancées dans de nombreux avis qu'il a adoptés ces dernières années⁽¹⁵⁾. Il déplore toutefois vivement que le document n'aille pas plus loin que l'analyse et ne donne aucune piste quant à la manière dont on entend internaliser les coûts externes.

3.17 Dans son avis d'avril 2004, le CESE avait déjà invité la Commission à adopter une attitude active en la matière ainsi qu'à chercher et à entretenir le dialogue avec tous les milieux concernés. En effet, toutes les parties prenantes sont très intéressées par une telle consultation et elles ont par ailleurs le droit de savoir comment et pour quelle date on entend garantir l'internalisation des coûts externes. Le CESE avait lui aussi déjà demandé des éclaircissements sur l'impact qu'aurait l'internalisation des coûts sur la compétitivité de l'économie en général et le secteur des transports en particulier. La Commission elle-même avait constaté que «moins de la moitié des coûts environnementaux externes (...) sont internalisés», ce qui revient à dire que l'on encourage «des modèles de transport non viables à long terme⁽¹⁶⁾».

3.18 Le CESE se demande où et quand la Commission entend enfin mener ce débat. À ses yeux, la stratégie en faveur du développement durable constitue précisément le cadre approprié pour de tels échanges. Il déplore que la communication relative à «l'utilisation d'instruments de marché en faveur de l'environnement dans le cadre du marché intérieur», qui aurait dû être présentée il y a désormais plus de deux ans, se fasse toujours attendre.

⁽¹⁵⁾ Le dernier d'entre eux est l'avis d'initiative du CESE sur le thème «Énergies renouvelables», adopté le 15 décembre 2005, paragraphe 1.3, JO C 65 du 17.03.2005.

⁽¹⁶⁾ SEC(1999) 1942 du 24.11.1999, p. 14.

3.19 Le CESE déplore par ailleurs le caractère relativement évasif des propos de la Commission: «Les États membres devraient, en collaboration avec la Commission, échanger leurs expériences et pratiques exemplaires s'agissant de transférer, sans incidence sur les recettes, la taxation du travail vers la consommation et/ou la pollution en vue de contribuer aux objectifs communautaires d'augmentation de l'emploi et de protection de l'environnement». Le CESE prie la Commission d'adopter une attitude active en la matière, de procéder dès que possible à des recherches appropriées et d'en transmettre ensuite les résultats, accompagnés d'une évaluation et d'une analyse d'impact, aux institutions européennes sous la forme d'une communication.

3.20 S'il est à déplorer que la communication fasse fi d'une des vertus éprouvées de l'UE, à savoir la formulation d'objectifs clairs et la définition d'un calendrier précis, elle pêche plus encore en éludant le débat sur les instruments envisageables et leur incidence. Ce faisant, elle fait bien évidemment l'économie d'éventuels conflits mais le CESE a demandé à plusieurs reprises que l'on cherche activement à instaurer cette confrontation critique entre tous les acteurs en l'absence de laquelle le processus de développement durable ne connaîtra pas d'avancée notable.

3.21 Le Comité accueille favorablement l'annonce d'une amélioration de la cohérence entre les stratégies nationales et européenne. Pour ce faire, cependant, il faut tout d'abord disposer, comme nous l'avons dit, d'une véritable stratégie européenne et pas seulement d'un document qui se borne à empiler des positions connues de longue date, des déclarations d'intention et des programmes qui, jusqu'à présent, se sont avérés incapables d'inverser dans une mesure satisfaisante les tendances négatives.

3.22 Il ressort du document à l'examen que les analyses d'impact occupent une place centrale pour améliorer la cohérence entre les différentes initiatives et entre les différentes phases (conception, mise en œuvre, etc.) de chacune d'entre elles. Cependant, il est crucial de garder à l'esprit que ces analyses ne doivent pas reposer uniquement sur les coûts engendrés mais doivent aussi englober les avantages économiques, sociaux et environnementaux⁽¹⁷⁾. Dès lors, il importe de concevoir un critère similaire au «test de compétitivité» pour s'assurer que ces deux dernières dimensions ne sont pas négligées.

3.22.1 Le Comité réitère son opinion selon laquelle l'éligibilité pour le financement des projets au titre des différents programmes et postes budgétaires devrait se fonder sur le critère du développement durable⁽¹⁸⁾. Celui-ci devrait également être pris en compte au moment de l'évaluation de l'efficacité de ces dépenses.

Absence de gouvernance claire

3.23 Outre les objectifs peu clairs et la mise entre parenthèses du débat sur les instruments, le CESE identifie dans le document un point faible supplémentaire. La Commission n'apporte en effet aucune réponse à la question de la répartition des responsabilités. Il s'agit d'un sujet sensible, étant donné que certaines actions prévues sont du ressort de la Communauté (politique commerciale), tandis que d'autres sont plutôt de la compétence des États membres (énergie) ou font l'objet de

⁽¹⁷⁾ Voir la communication de la Commission «Évaluation des coûts administratifs», COM(2005) 518.

⁽¹⁸⁾ Avis exploratoire sur «le rôle du développement durable au sein des prochaines perspectives financières», JO C 267 du 27.10.2005, p. 22.

tentatives de coordination à l'échelon européen (politique sociale). À cette diversité de compétences s'ajoute en outre une dimension supplémentaire, à savoir l'aspect global (voir notamment ci-dessus).

3.24 Le CESE estime que l'une des raisons de l'absence de réels progrès en matière de développement durable réside dans la multitude de stratégies, de plans d'actions etc. ainsi que dans les modifications auxquelles ils sont soumis au cours des années au gré des priorités politiques. En accord avec les principes directeurs du développement durable annoncés par le Conseil européen de juin 2005⁽¹⁹⁾, le Comité estime qu'en ce qui concerne les mesures, il appartient à la Commission d'établir clairement à quel échelon incombe la compétence; celui-ci s'engagera ensuite à garantir, vis-à-vis des autres parties prenantes, la stabilité sur une longue période ainsi que la cohérence avec les autres mesures.

3.25 Conformément aux principes énoncés dans le livre blanc sur la gouvernance, à la volonté exprimée dans le livre blanc sur la politique de communication visant à «comblar le fossé» entre l'UE et ses citoyens, et suite au forum consultatif des 20 et 21 mars 2006 sur le développement durable, le Comité estime qu'une consultation structurée et permanente avec les parties intéressées est indispensable pour convertir la mobilisation des acteurs de terrain en de franches avancées et pour ancrer le développement durable dans le concret. Ainsi s'attellera-t-il à créer une base de données similaire à celle qu'il gère déjà au sujet du marché unique (PRISM). L'objectif de celle-ci sera de recenser les obstacles rencontrés par les acteurs de terrain, diffuser les bonnes pratiques, transmettre des informations sur les organisations responsables de ces projets innovants, concrétiser l'approche «du bas vers le haut» et renforcer l'expertise sur laquelle la Commission en particulier s'appuie lorsqu'elle élabore ses propositions de directives, ses analyses d'impact et ses communications.

3.26 Le Comité est en outre d'avis que la réforme du Fonds monétaire international annoncée pour 2008 constituera pour les représentants européens une occasion de s'exprimer d'une seule voix afin de veiller à ce que le concept de développement durable devienne un des critères d'allocation des aides.

3.27 Le CESE salue la volonté affichée par la Commission de procéder à une révision régulière de la politique de développement durable, en l'occurrence tous les deux ans, sur la base d'un rapport recensant les progrès accomplis, d'associer à ce processus tant le Conseil européen que le Parlement européen et de continuer à mettre à profit le rôle de pont avec la société qui est le sien et celui du Comité des régions.

⁽¹⁹⁾ Voir l'annexe 1 des conclusions du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, «Déclaration sur les principes directeurs du développement durable».

Lien avec la politique industrielle moderne et avec la recherche

3.28 La récente communication de la Commission sur la nouvelle politique industrielle⁽²⁰⁾ annonce l'instauration d'un groupe de haut niveau sur la compétitivité, l'énergie et l'environnement, une réflexion sur les aspects extérieurs de la compétitivité et l'accès au marché (printemps 2006) ainsi que sur une gestion des mutations structurelles dans l'industrie manufacturière (fin 2005). Le Comité salue l'instauration du groupe de haut niveau (février 2006) et le mandat⁽²¹⁾ qui lui est confié; et se montre disposé à l'épauler le cas échéant dans ses travaux. Le Comité espère en outre que ces réflexions, qui seront précisées dans le futur par la Commission, soient conformes à l'engagement visant à garantir une exploitation adéquate des synergies entre les politiques européennes et que des compromis soient réalisés de manière à atteindre l'objectif de durabilité.

3.29 Si le Comité est un indéfectible partisan de l'objectif des 3 % du PIB affectés à la recherche-développement (2/3 provenant du secteur privé), il estime que ces investissements et l'innovation qui en découle doivent s'inscrire dans une perspective de promotion du développement durable. Il conviendrait que, dans la mesure du possible, la Commission présente périodiquement, avec le concours d'Eurostat et de ses homologues nationaux, un rapport faisant le point sur la situation afin de concilier la stratégie de Lisbonne et la vaste stratégie de développement durable. Le cas échéant, elle devrait proposer des recommandations dans les lignes directrices intégrées pour garantir leur compatibilité et leur synergie.

4. Observations sur certains des principaux domaines d'action abordés dans le document de la Commission

4.1 «Changement climatique et énergie propre»

4.1.1 Le CESE constate avec stupeur que la Commission reconnaît de manière presque résignée dans sa communication que le changement climatique ne peut plus être arrêté et qu'il convient dès lors «seulement» d'en atténuer les répercussions pour ceux qui sont les plus touchés.

4.1.2 Dans ce domaine, les «actions clés» ne sont rien de plus que des déclarations d'intention et de prudentes annonces verbales en faveur d'engagements et d'accords internationaux plus larges. L'absence d'objectifs clairs en la matière est d'autant plus effrayante que l'on prévoit déjà aujourd'hui que les objectifs actuels en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2012 ne seront sans doute pas atteints; et ce en dépit des menaces croissantes et de graves phénomènes climatiques extrêmes désormais indéniables qui entraînent des conséquences catastrophiques tant sur le plan humain qu'économique.

⁽²⁰⁾ «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE – Vers une approche plus intégrée de la politique industrielle», COM(2005) 474.

⁽²¹⁾ Voir le communiqué de presse IP/06/226.

4.1.3 Le CESE salue toutefois les affirmations plutôt générales sur l'utilisation du potentiel propre de l'UE pour ce qui est de l'accroissement de l'efficacité et des développements technologiques en matière d'énergies renouvelables et de consommation énergétique. Ces buts fixés par la Commission sont appuyés par le CESE, qui invite toutefois le Conseil et la Commission de toute urgence à élaborer des objectifs clairs et véritablement ambitieux, à décrire les instruments permettant d'atteindre les objectifs et à engager une discussion à leur sujet avec toutes les parties prenantes.

4.1.4 Il semblerait actuellement que l'industrie soit proche d'une avancée en ce qui concerne les centrales au charbon ne rejetant pas de CO₂. Dans le cadre d'une stratégie de développement durable, on peut tout à fait s'attendre à ce que soit posée la question de savoir quelles conditions-cadres (et ainsi quels instruments) la politique doit mettre en place afin de promouvoir l'utilisation d'une telle technologie.

4.2 «Exclusion sociale, démographie et migration»

4.2.1 Si le Comité se réjouit que le plan d'action considère que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne se réduit pas à une question sur les bas revenus, il estime que les actions clés proposées sont largement insuffisantes. En particulier, la Commission devrait procéder à une actualisation des indicateurs de Laeken⁽²²⁾ sur la qualité de l'emploi⁽²³⁾ et renforcer cette dimension dans les lignes directrices.

4.2.2 La Commission annonce qu'elle consultera les partenaires sociaux sur le thème de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée. Dans l'hypothèse où ceux-ci estimeraient qu'un suivi devrait être donné mais qu'ils échoueraient à le concrétiser dans un accord au titre de l'article 139 du traité, le Comité est d'avis que la Commission et le législateur européen devraient se saisir de l'affaire. Cette démarche devrait d'ailleurs être de mise dans les autres domaines envisagés.

4.3 «Gestion des ressources naturelles»

4.3.1 Dans la partie consacrée aux ressources naturelles également, les actions clés apparaissent revêtir une nature non contraignante ou manquer complètement de crédibilité. Ainsi la Commission écrit-elle: «L'Union et les États membres devraient assurer au réseau Natura 2000 des zones protégées des moyens de financement et de gestion suffisants et mieux intégrer les questions de biodiversité dans leurs politiques internes et externes afin de mettre un terme à la perte de biodiversité». Sur l'arrière-plan des décisions financières prises par le Conseil européen de décembre 2005, qui prévoient une réduction des fonds attribués à ce secteur, il va de soi que l'opinion publique constatera immédiatement à quel point, dans la politique communautaire, les paroles sont éloignées des actes.

⁽²²⁾ Qualité intrinsèque de l'emploi; compétences, formation et éducation tout au long de la vie et développement de carrière; égalité entre les sexes; santé et sécurité des travailleurs; flexibilité et sécurité; inclusion et accès au marché du travail; organisation du travail et équilibre entre vie professionnelle et vie privée; dialogue social et participation des travailleurs; diversité et non-discrimination; performances générales du travail.

⁽²³⁾ Voir le document «Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis», COM(2003) 728.

4.3.2 Les «objectifs opérationnels et chiffrés» figurant dans l'annexe 2 pour le domaine intitulé «une meilleure gestion des ressources naturelles» se bornent à répéter des politiques déjà connues et adoptées, comme par exemple l'objectif publié en 1997 (!) dans un Livre blanc⁽²⁴⁾ de porter à 12 % la part des énergies renouvelables dans la combinaison énergétique d'ici à 2010, dont la Commission elle-même a toutefois estimé dans sa communication du 26 mai 2004⁽²⁵⁾ qu'il ne pourra sans doute pas être atteint par les mesures actuelles. Cependant, de nouvelles mesures ne sont pas proposées et une analyse des causes de l'échec présumé n'est pas entreprise.

4.3.3 Le CESE est d'avis que dans ce domaine également, l'annonce d'objectifs ambitieux et tournés vers l'avenir, comme l'a par exemple fait la Suède début février 2006, susciterait plus de sensation, d'attention et de soutien que ces vagues déclarations d'intention qui ne semblent ni neuves ni actuelles. On sait que la Suède s'est fixé comme objectif à long terme non seulement de remplacer les combustibles fossiles mais aussi de sortir du nucléaire.

4.3.4 En outre, un objectif tout aussi efficace en termes de visibilité, tourné vers l'avenir et propice à l'innovation pourrait être mis en place dans le domaine des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique: imposer que, d'ici à 2020 par exemple, tous les nouveaux bâtiments construits dans l'Union européenne soient des «maisons zéro-énergie», c'est-à-dire des bâtiments ne nécessitant aucun apport extérieur en énergie.

4.4 «Transports durables»

4.4.1 Dans le domaine des transports, il est d'abord affirmé que «les tendances actuelles ne sont pas durables».

4.4.2 La Commission écrit ensuite que «les avantages de la mobilité peuvent se réaliser à un coût économique, social et environnemental nettement moindre. On peut, à cette fin, réduire le besoin de transport (en modifiant l'utilisation des sols ou en favorisant le télétravail et la vidéoconférence, par exemple), mieux utiliser les infrastructures et les véhicules, changer de mode de transport en recourant, par exemple, au rail plutôt qu'à la route, au vélo ou à la marche pour les courtes distances, développer les transports en commun, utiliser des véhicules plus propres et développer des solutions de remplacement de l'essence, comme les biocarburants et les piles à hydrogène», affirmation qui correspond en substance à la position exprimée par le CESE dans son avis intitulé «Les infrastructures de transport de l'avenir: planification et pays limitrophes — mobilité durable — financement⁽²⁶⁾». La Commission ajoute par ailleurs que «les avantages de transports plus durables sont nombreux et significatifs».

4.4.3 Le CESE salue en principe les affirmations et les références aux situations dans lesquelles toutes les parties sont gagnantes. Le CESE se demande cependant pourquoi, en dépit de tous ces avantages et possibilités, les tendances négatives décrites à plusieurs reprises, par exemple dans le domaine des transports, persistent envers et contre tout, ce qui amène la Commission à constater des tendances d'évolution négatives.

⁽²⁴⁾ COM(1997) 599 final.

⁽²⁵⁾ COM(2004) 366 final.

⁽²⁶⁾ JO C 108 du 30.04.2004, p. 35.

4.4.4 Il y a des raisons pour expliquer que les citoyens et les entreprises recourent à des modes de transport non durables et les préfèrent majoritairement, malgré les avantages du transport durable présentés par la Commission. Ces motifs ne font cependant l'objet d'une analyse, en l'absence de laquelle des contre-stratégies appropriées ne pourront pourtant pas être mises en place.

4.4.5 La Commission cite trois actions clés dans le domaine des transports:

- L'UE et les États membres devraient veiller à rendre plus attrayantes les solutions de substitution à la route pour le transport de marchandises et de passagers. Le CESE note que la Commission ne promet pas de ne plus investir de ressources dans le développement de modes de transport non durables.
- La Commission européenne continuera d'examiner le recours à la tarification des infrastructures dans l'Union. Le CESE note qu'elle n'annonce pas la mise en place d'une imputation intégrale des coûts liés aux infrastructures et des coûts externes supplémentaires.
- La Commission proposera une série de mesures en vue d'améliorer les performances environnementales des automobiles en promouvant des véhicules propres et dotés d'un bon rendement énergétique. Le CESE se félicite de cette proposition.

4.4.6 Le CESE doute beaucoup que l'UE parvienne, avec ces actions clés, à maîtriser les «problèmes croissants d'encombrements routiers» dont fait état la stratégie de développement durable⁽²⁷⁾ et que des réductions suffisantes du trafic puissent ainsi se produire, pour ne prendre que cet exemple. Les demandes et les formulations contenues dans les actions clés se situent bien en deçà du niveau prévu par des documents antérieurs de l'UE, comme celui sur les «réseaux du citoyen» ou le Livre blanc sur la politique des transports⁽²⁸⁾.

4.4.7 En revanche, un objectif bien plus attractif afin de sensibiliser le grand public à la stratégie de développement durable, et bien plus ambitieux et approprié pourrait être, par exemple, de parvenir, d'ici à 2020 ou 2025, à ce que seuls les véhicules non producteurs d'émissions soient autorisés en Europe. Cela représenterait un incitant de taille pour la recherche et le développement, accélérerait les innovations technologiques et accroîtrait la compétitivité des voitures européennes, ce qui entraînerait ainsi également des répercussions positives pour le développement économique de l'Europe. Il s'agit par ailleurs d'une approche technologique qui pourrait contribuer à éviter que le développement de certains pays émergents rattrapant leur retard en matière de transports n'entraîne une catastrophe écologique et climatique.

4.4.8 Un tel objectif stratégique dans le domaine des transports, associé à la mise en œuvre des demandes du CESE en faveur d'un développement durable des transports⁽²⁹⁾, serait digne d'une stratégie européenne pour le développement durable et permettrait de concrétiser les effets bénéfiques pour toutes les parties prenantes qui ont été maintes fois invoqués.

⁽²⁷⁾ COM(2001) 264.

⁽²⁸⁾ Livre blanc intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», 2001.

⁽²⁹⁾ Voir avis d'initiative du CESE sur «Les infrastructures de transport de l'avenir: planification et pays limitrophes – mobilité durable – financement», dans le cadre de l'élaboration duquel un débat a notamment été mené sur les instruments fiscaux envisageables, JO C 108 du 30/04/2004, p. 35.

4.5 «Pauvreté dans le monde et défis en matière de développement»

4.5.1 Il convient de déplorer que la communication recycle pour ainsi dire des mesures que l'UE préconise depuis des années mais qui n'ont jamais été mises en œuvre. Tel est le cas, pour ne s'en tenir qu'à cet exemple, des actions clés du sixième domaine prioritaire «Pauvreté dans le monde et défis en matière de développement»: «L'UE et les États membres devraient faire passer le niveau de leur aide à 0,7 % du revenu national brut (RNB) d'ici 2015 et atteindre l'objectif intermédiaire de 0,56 % en 2010, les objectifs individuels étant fixés à 0,51 % pour les Quinze et 0,17 % pour l'EU-10.» Le CESE ne doute aucunement qu'il s'agisse d'une bonne mesure⁽³⁰⁾. Il rappelle toutefois que les pays industrialisés s'étaient déjà engagés, lors de l'assemblée générale de l'ONU du 24 octobre 1970, c'est-à-dire voici plus de 35 ans (!!!), à consacrer 0,7 % de leur PIB à l'aide au développement, bien qu'à elle seule, cette mesure ne pouvait bien évidemment pas résoudre tous les problèmes. La réitération perpétuelle de promesses qui ne sont pas tenues est loin de conférer plus de crédibilité à la politique.

4.5.2 Le Comité salue bien entendu tous les efforts annoncés pour lutter contre la pauvreté mondiale. La Commission s'engage à redoubler d'efforts pour s'assurer que le commerce international est utilisé comme un instrument promouvant un développement véritablement durable. Il s'agit sans conteste d'une approche essentielle et dans une perspective globale sans doute de l'approche déterminante. L'accord de l'OMC est de nature commerciale, et ne connaît pas de critères de développement durable, bien que les échanges mondiaux aient une incidence déterminante en la matière. Aussi convient-il que le Conseil et la Commission mettent en exergue cette déclaration importante, tout en esquissant les modalités que l'on envisage pour sa mise en œuvre.

4.5.3 Cette approche est notamment importante afin de montrer clairement à l'opinion publique qu'il ne s'agit pas que d'une déclaration d'intention. Aux yeux du CESE, il est clair que des aides financières à elles seules ne peuvent être de nature à améliorer durablement les conditions de vie et de travail des populations des pays émergents.

Le Comité rappelle que dans le cadre de la résolution du Conseil de mars 2005 sur la «dimension sociale de la mondialisation», le concept de «travail décent» a été mis au centre de la politique étrangère de l'UE. Il ne peut se résigner à accepter que certains pays fondent leurs avantages comparatifs sur un mépris des normes de l'OIT ou de l'environnement. Celles-ci ne sont pas un argument protectionniste voilé évoqué par des pays riches; elles participent à la dignité humaine, au progrès social et à la justice. L'UE devrait organiser un suivi des progrès accomplis dans ces domaines et déclencher une rétorsion commerciale au cas où leur évaluation, menée dans la mesure du possible avec les partenaires sociaux reconnus par l'OIT des pays tiers concernés (ou des organisations représentatives et reconnues qui y travaillent) conclurait à une détérioration de la situation. Il est regrettable que la communication de la Commission à l'examen n'y fasse pas référence.

4.6 De manière générale, le Comité invite la Commission et les États membres à prouver à leurs partenaires commerciaux que le développement durable ne doit pas être perçu comme

⁽³⁰⁾ Voir l'avis du CESE «Intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement», JO C 14 du 16.01.2001, p. 87.

un générateur de coûts mais bien plus comme un facteur de

richesse tant pour leurs économies qui aspirent à un niveau de vie plus élevé que pour la planète toute entière.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des inondations»

[COM(2006) 15 final — 2006/0005 (COD)]

(2006/C 195/09)

Le 13 février 2006, conformément à l'article 175(1) du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 avril 2006 (rapporteuse: M^{me} SANCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 141 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions.

1. Recommandations et conclusions

1.1 Le CESE juge positive la présentation par la Commission d'une proposition de directive sur les inondations, comme il l'avait demandé dans l'avis ⁽¹⁾ élaboré sur une communication antérieure portant sur ce thème, et plus particulièrement l'intégration de celle-ci à la méthodologie et aux instruments créés par la directive-cadre sur l'eau (DCE). Grâce à l'inclusion dans le plan de gestion des bassins hydrographiques des cartes et plans de gestion des risques d'inondation, toutes les matières relatives à la gestion des eaux continentales et des zones maritimes rattachées à un bassin peuvent être régulées.

1.2 L'efficacité de cette législation repose sur une évaluation préliminaire de l'état des bassins hydrographiques et des zones côtières, afin de pouvoir établir un diagnostic affiné de la situation actuelle, surtout dans les zones à haut risque en raison de l'action de l'homme et du changement climatique.

1.3 Il importe également d'insister sur les actions préventives pour lutter contre les effets dommageables des inondations, en mettant en oeuvre toutes les mesures concernant la population, au moyen de mesures d'information et de participation. Aussi, demandons-nous à la Commission d'être particulièrement vigilante pour que ces dispositions imposées par l'article 14 de la

DCE et la proposition de directive, figurent dans les plans de gestion des bassins hydrographiques.

1.4 Les plans de gestion des bassins hydrographiques et les cartes de risques, tels que présentés dans la proposition de directive, doivent être élargis. La classification des bassins à haut risque doit s'accompagner tant de mesures prioritaires d'action, assorties d'un financement approprié, que de critères à utiliser pour minimiser les coûts, tout en augmentant les bénéfices pour la population. Cela doit conduire à un développement durable intégré des zones inondables.

1.5 Enfin, il y a lieu de souligner qu'il faut, dans la perspective des actions communautaires destinées à la recherche et à la coordination des différentes disciplines, soutenir toutes les politiques qui ont une incidence sur les eaux communautaires.

2. Considérations préalables

2.1 La directive 2000/60/CE ou Directive-cadre sur l'eau (DCE) présentait une lacune: la définition d'un objectif pour la prévention, l'atténuation des inondations et la protection contre leurs effets. En effet, au cours des dix dernières années, le territoire de l'UE a connu plus de 100 inondations, qui ont causé un nombre élevé de décès et des dommages

⁽¹⁾ Avis CESE 125/2005, JO C 221 du 8 septembre 2005.

économiques importants. La Commission a présenté une communication ⁽²⁾ qui comporte une analyse de la situation ainsi qu'une proposition d'action concertée dans l'Union européenne. La proposition de directive actuelle est l'une des composantes de cette action.

2.2 Tant dans la communication que dans la proposition de directive, l'on insiste sur la nécessité de coordonner toute action en matière de politique de l'eau avec celles qui relèvent des autres politiques communautaires existantes dans le domaine de la prévention et de la minimisation des inondations. La politique de la recherche, avec des projets tels que FLOODsite, contribue à l'amélioration des méthodes intégrées d'analyse et de gestion des risques d'inondation. La politique régionale, grâce à l'utilisation des Fonds structurels, et en particulier du Fonds européen de développement régional et la PAC, à travers les mécanismes de découplage et d'éco-conditionnalité ⁽³⁾, forment quant à elles un ensemble permettant d'obtenir de meilleurs résultats qu'une action individuelle dans le domaine de l'eau.

2.3 La proposition de Directive a pour objectif de réduire et de gérer les risques d'inondation qui menacent la vie et la santé et les biens des personnes ainsi que la nature et l'environnement. L'intégration de cette proposition dans la DCE permet de simplifier les procédures organisationnelles et administratives dès lors qu'elles ont pour cadre les districts hydrographiques déjà existants, selon les dispositions de la DCE. Cela signifie que toutes les actions à réaliser pour éviter et minimiser les risques d'inondation doivent s'inscrire dans le cadre des plans de gestion des bassins hydrographiques de chaque cours d'eau et que les autorités compétentes sont les mêmes dans les deux cas, une nouvelle compétence leur étant ainsi attribuée. De plus, il importe de souligner que l'on gagne en efficacité si l'on fait coïncider les calendriers de la nouvelle proposition avec ceux préalablement fixés dans la DCE.

2.4 Le CESE tient à marquer son accord sur la proposition de directive. C'est en effet avec intérêt qu'il en examine le contenu constatant que nombre des observations qu'il avait formulées dans son avis sur la communication de 2004 ⁽⁴⁾ y ont été reprises. À cet égard, il ne reste plus qu'à insister sur la fonction que doit remplir la Commission; son rôle dans la mise en oeuvre du contenu de la DCE et de toutes ses dispositions d'application est la garantie d'une application correcte de ces dernières par les États membres, sans perdre de vue les effets bénéfiques peuvent en découler pour les pays tiers avec lesquels nous partageons des bassins hydrographiques sur le territoire européen.

3. Résumé de la proposition

3.1 La proposition de directive est divisée en sept chapitres

- Le premier comprend les dispositions générales qui régissent l'objet de la proposition et fournit les définitions tant des inondations que des risques, lesquelles sont complétées par les définitions de l'article 2 de la DCE.

⁽²⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Gestion des risques liés aux inondations - prévention, protection et mitigation des inondations» COM(2004) 472 final de 12.07.04.

⁽³⁾ Règlement n° 1698/2005 développement rural, et FEADER.

⁽⁴⁾ Avis CESE 125/2005 (voir note 1) (JO C 221 du 8.9.2005).

- Le deuxième chapitre porte sur l'évaluation préliminaire du risque d'inondation pour chaque bassin hydrographique, évaluation qui doit comporter un minimum d'éléments, énumérés à l'article 4, paragraphe 2. À partir de cette évaluation, il sera procédé à une classification des bassins en deux catégories: ceux qui ne présentent pas de risque potentiel significatif d'inondation et ceux qui présentent un risque significatif de d'inondation. Cette évaluation doit être réalisée dans un délai maximal de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive.
- Le troisième chapitre a trait à la cartographie des risques d'inondation. Ces cartes concernent non seulement les bassins fluviaux mais également les portions de littoral qui peuvent faire partie des districts hydrographiques. L'établissement de ces cartes se fera en fonction des probabilités d'inondation pour chaque zone géographique, de manière à ce que l'on puisse évaluer les effets que ce phénomène aurait sur la population, l'économie de la zone et l'environnement.
- Le quatrième chapitre porte sur les plans de gestion des risques qui sont développés à l'article 9 et suivants. Chaque État membre préparera et exécutera les plans de gestion des risques pour chaque district hydrographique et en fonction de la qualification de la zone réalisée sur la base de l'évaluation préliminaire afin de réduire la probabilité d'inondation et ses conséquences. Pour ce faire, les États membres devront agir sur la gestion des ressources hydriques, du sol, sur l'aménagement du territoire et l'affectation des terres. En aucun cas cette action aura des répercussions négatives dans les pays voisins.
- Le chapitre 5 concerne l'information et la participation de la population, et ce aussi bien dans la phase d'évaluation préliminaire que de celle de l'élaboration des plans de gestion. La disposition de l'article 14 de la DCE est incorporée à ce chapitre.
- Le chapitre 6 intègre le comité prévu à l'article 21 de la DCE, en tant qu'élément d'assistance à la Commission.
- Enfin, le chapitre 7 fixe les délais pour l'élaboration des rapports de la Commission qui seront présentés au Parlement et au Conseil au plus tard en 2018. De plus, deux ans après l'entrée en vigueur de la directive à l'examen, les États membres devront communiquer à la Commission les dispositions permettant de la transposer.

4. Observations sur la proposition

4.1 Le CESE observe que l'inclusion de cette proposition de directive dans la méthodologie de la DCE favorise l'incorporation des plans de gestion des inondations aux plans des bassins hydrographiques, ce qui permet de garantir l'existence de la planification nécessaire pour pouvoir agir sur toute l'étendue du bassin, en rendant compatible des mesures et des actions efficaces à différents niveaux (local, étatique, transnationale; etc.) ainsi que d'une coordination entre toutes les autorités compétentes.

4.2 En outre, l'intégration de la gestion des inondations dans la DCE favorise, conceptuellement, la définition de l'inondation comme un phénomène naturel et normalisé, dans le régime fluvial et dans la dynamique côtière. La définition du risque est liée aux effets préjudiciables pour la santé humaine, l'environnement et l'activité économique et partant, aux dommages causés aux masses d'eau qui font l'objet de la DCE.

4.3 La nécessité de la réalisation d'une évaluation préliminaire du risque d'inondation était l'une de nos conclusions les plus significatives⁽⁵⁾. A cet égard, il nous apparaît que le contenu aussi bien de l'article 4 que de l'article 5 de la proposition de directive facilitera, du point de vue scientifique, les plans de gestion des inondations. Il importe de souligner certains des éléments exigés tels que:

- la description des inondations survenues dans le passé,
- la description des processus d'inondation et leur sensibilité aux changements,
- la description des plans de développement qui impliqueraient une modification de l'affectation des terres ou de la répartition de la population et de la distribution des activités économiques, qui pourrait augmenter les risques d'inondation.

4.4 À noter également, la classification des bassins et de la frange littorale en deux catégories: à risque ou ne présentant pas de risque. Le CESE souscrit à l'objectif de la gestion des risques qui est de réduire la probabilité et l'impact des inondations. Pour ce faire, il est nécessaire d'établir une classification

des actions et des mesures à prendre ainsi que des critères sur lesquels se baser pour faire le choix approprié dans chaque cas.

4.5 Le CESE propose à la Commission de prévoir à l'article 9 et à l'annexe A. concernant les plans de bassins hydrographiques les mesures et les principes suivants:

- L'adéquation au fonctionnement naturel des systèmes hydriques fluviaux et côtiers en favorisant la réhabilitation des espaces et les éléments d'autorégulation des bassins (reboisement des zones de montagne, protection des zones humides et des écosystèmes associés, contrôle de l'érosion et de la sédimentation des cours d'eau, programmes de substitution des affectations des terres, etc.).
- Le principe du développement durable dans les zones inondables au moyen de:
 - l'estimation du potentiel économique exploitable de l'utilisations des terres dans ces zones qui serait compatible avec le régime naturel des inondations,
 - la planification de la transition vers ces modèles dans les différents domaines de la planification, en particulier en matière d'urbanisme.

4.6 Il est important, en vue d'une participation accrue de la société à la prévention des risques et des conséquences des inondations, de mettre en place, dans tous les États membres, un système d'information et de participation de la population comme prévu à l'article 14 de la DCE. A cette fin, les mécanismes de participation doivent englober aussi bien les plans de gestion des risques que les évaluations préliminaires de ceux-ci.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

⁽⁵⁾ Voir les paragraphes 3.2 et 3.3 de l'avis CESE 125/2005 (JO C 221 du 8.9.2005).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte)»

[COM(2006) 29 final — 2006/0009(CNS)]

(2006/C 195/10)

Le 7 mars 2006, conformément à l'article 37 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 avril 2006 (rapporteuse: Mme SÁNCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 144 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve la décision adoptée par le Conseil concernant un mécanisme communautaire de protection civile estimant que, de manière générale, il a été tenu compte des observations formulées dans l'avis sur la communication relative au perfectionnement de ce mécanisme ⁽¹⁾ qu'il a adopté en novembre 2005.

1.2 De plus, il tient à souligner que la procédure de refonte, en tant que méthode de simplification de la législation communautaire, facilite la connaissance et une meilleure application de ce mécanisme par les autorités chargées de la protection civile dans les États membres et le rend par conséquent plus opérationnel face aux catastrophes tant naturelles que d'origine humaine.

1.3 Renforcer l'intervention de ce mécanisme en élargissant son champ d'application et surtout, en le dotant de moyens accrus et meilleurs, facilitera son déclenchement aussi bien sur le territoire communautaire qu'à l'extérieur de celui-ci. La référence à la coordination de l'intervention de ce mécanisme avec celle de celui des Nations Unies, le Bureau pour la coordination de l'aide humanitaire des Nations unies, est très importante. Toutefois nous sommes d'avis qu'il faudra élargir cette coordination à la Croix-Rouge et aux ONG qui opèrent dans les zones touchées ainsi que coordonner l'action des bénévoles qui jouent un rôle important dans les catastrophes.

1.4 Une dotation budgétaire suffisante est essentielle si l'on veut que ce mécanisme fonctionne bien, de même que l'amélioration de l'information, la disponibilité des moyens de transports, l'existence d'une dotation pour la formation d'experts, etc. Ce point étant selon nous d'une importance cruciale, nous en rappelons la nécessité. Il est également nécessaire que la Commission dispose de fonds à cet effet et qu'elle exige des États membres le respect de leurs obligations en la matière pour que la protection civile dans son ensemble puisse remplir sa mission.

⁽¹⁾ Avis CESE 1491/2005 du 14 décembre 2005. JO C 65 du 17.3.2006, p. 41.

2. Introduction

2.1 Le mécanisme communautaire de protection civile a été créé en 1981 ⁽²⁾ et, il a servi depuis lors, avec le programme d'action en faveur de la protection civile ⁽³⁾, à faciliter la mobilisation et la coordination de la protection civile, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE. L'expérience acquise dans le cadre du mécanisme pendant toutes ces années a mis en évidence la nécessité de l'améliorer, d'autant que, tant le Conseil que le Parlement européen ont reconnu l'importance de son intervention dans les grandes catastrophes survenues à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE.

2.2 Une communication ⁽⁴⁾ dans laquelle une série d'améliorations, axées sur les points suivants, a été présentée par la Commission dans le but d'améliorer ce mécanisme:

- Coordination accrue entre le mécanisme et les systèmes nationaux de protection civile ainsi qu'avec les organismes d'envergure internationale, en particulier les Nations Unies;
- Préparation plus poussée des équipes, avec une référence particulière à l'existence de modules d'intervention rapide et à la création de modules de réserve dans chaque État membre, pouvant intervenir à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE;
- Analyse et évaluation des besoins pour chaque catastrophe, à travers un système d'alerte qui utilise les moyens du Centre de suivi et d'information européen (CSI);
- Consolidation de la base logistique.

⁽²⁾ Décision 2001/792/CE, Euratom.

⁽³⁾ Décision du Conseil 1999/847/CE du 9 décembre.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - perfectionnement du mécanisme communautaire de protection civile. COM(2005) 137 final.

2.3 Le CESE a émis un avis ⁽⁵⁾ sur cette communication dans lequel il jugeait positive la proposition d'amélioration tout en estimant que certaines mesures pouvaient faire l'objet de modifications en fonction de l'expérience acquise, surtout dans le cadre des dernières interventions à l'occasion des catastrophes qui ont touché l'Asie. En conservant la structure de cet avis, nous avons proposé à la Commission de se pencher sur les questions suivantes pour un meilleur fonctionnement du mécanisme:

- Renforcement du système CECIS en en faisant une structure basée sur des liaisons satellite, ce qui permettrait d'avoir une meilleure connaissance des catastrophes et par conséquent de disposer des données nécessaires à une utilisation plus efficace des moyens et des personnes;
- Formation des équipes d'intervention et nécessité pour ces dernières d'apprendre des langues étrangères. De plus, il est nécessaire de pouvoir disposer d'un système visible d'identification des personnes envoyées sur le lieu de la catastrophe par l'UE;
- Nécessité de disposer de moyens minimaux d'intervention qui seraient coordonnés par le mécanisme et dont l'utilisation ferait l'objet d'une coordination avec l'ONU. Il faut à cette fin instaurer un organe technique centralisé opérationnel 24h/24 doté d'un budget suffisant pour qu'il puisse fonctionner dans les meilleures conditions;
- Utilisation par le mécanisme de dotations propres tant pour ce qui est des communications que des transports.

3. Observations sur la proposition

3.1 La décision du Conseil à l'examen, qui fusionne en un seul texte la décision antérieure du 23 octobre 2001 et la communication citée, est en accord avec le programme de simplification législative entrepris par la Commission. La méthode de refonte utilisée favorise l'application de l'instrument législatif, tant dans le cadre du mécanisme prévu que par les autorités nationales chargées de la protection civile. En outre, elle en a considérablement amélioré le contenu aussi bien pour ce qui est du fonctionnement du mécanisme communautaire de protection civile que de la dotation en moyens permettant à ce dernier d'être opérationnel.

3.2 Le CESE se félicite de cette initiative, dès lors qu'elle implique la clarification de la fonction de l'organisme communautaire chargé de coordonner l'intervention des secours en cas de catastrophes survenant à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE, en particulier en raison de l'élargissement de son champ d'application, d'une part, aux catastrophes d'origine humaine et aux attentats terroristes et, d'autre part, à la pollution marine accidentelle.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

3.3 Mais ce qui nous paraît le plus important, ce sont certaines des améliorations qui ont été apportées au mécanisme et qui avaient été demandées dans notre avis de 2005. Ainsi, faut-il souligner l'inclusion, à l'article 2, de la disponibilité des ressources et capacités militaires pour appuyer la protection, étant donné que, dans de nombreux cas, celles-ci sont indispensables pour une intervention rapide et efficace. Une autre de nos demandes a également été prise en considération, à savoir l'adoption de mesures pour le transport, la logistique et d'autres formes d'appui au niveau communautaire.

3.4 Nous marquons à nouveau notre soutien aux modules d'intervention qui devront être dotés en moyens par les États membres sous la coordination du mécanisme et qui demeureront en contact permanent avec le CECIS, de manière à ce que, à travers un système d'alerte rapide, l'on puisse intervenir avec les moyens appropriés, y compris les moyens de transport complémentaires.

3.5 Une modification non prévue dans la communication précitée a été introduite concernant les interventions en dehors du territoire communautaire. Elle consiste à charger l'État membre qui est en train d'exercer la présidence du Conseil de l'UE d'établir des relations avec le pays touché même si c'est le CECIS qui disposera de l'information nécessaire et la Commission qui désignera l'équipe de coordination des opérations, laquelle à son tour coordonnera son intervention avec l'ONU. Nous estimons qu'il est important d'associer à l'action du mécanisme communautaire de protection civile la plus haute représentation de l'UE et demandons par conséquent l'intervention du responsable de la politique extérieure de celle-ci. Le système finalement proposé ne nous apparaît néanmoins pas totalement opérationnel.

3.6 Il importe de souligner le nouvel article 10 qui établit la complémentarité du mécanisme communautaire avec les organismes nationaux de protection civile, dont il pourra appuyer l'intervention grâce à des moyens de transport et à la mobilisation de modules et d'équipes pouvant agir sur le terrain.

3.7 Enfin, l'article 13 établit la compétence de la Commission pour la mise en oeuvre de toutes les mesures prévues dans la décision à l'examen, en particulier la mise à disposition de ressources pour les interventions, pour le système CECIS, pour les équipes d'experts, pour la formation de ces derniers et toute autre forme d'appui complémentaire. Le CESE approuve la reconnaissance du principe de la disponibilité de moyens appropriés mais estime qu'ils devraient être quantifiés afin de pouvoir agir dans tous les domaines de compétence prévus.

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

⁽⁵⁾ idem note 1.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Améliorer la santé mentale de la population — Vers une stratégie sur la santé mentale pour l'Union européenne»

[COM(2005) 484 final]

(2006/C 195/11)

Le 14 octobre 2005, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Améliorer la santé mentale de la population — Vers une stratégie sur la santé mentale pour l'Union européenne»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 mai 2006 (rapporteur: M. BEDOSSA).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Résumé

C'est un constat sans ambiguïté sur l'importance de la santé mentale en Europe. Pour cela, il faut mettre en place une stratégie:

- Comportant plusieurs volets:
 - améliorer l'information sur la santé,
 - mieux réagir aux menaces pour la santé,
 - diminuer les inégalités en matière de santé,
 - garantir un haut niveau de protection sociale et de bonne santé par une stratégie intersectorielle.
- Définissant des objectifs:
 - veiller à la santé mentale de tous,
 - donner une place importante à la prévention,
 - améliorer les conditions d'existence du malade,
 - élaborer un système d'information et un programme de recherche pour l'Union européenne.
- Élaborant des recommandations, notamment:
 - un projet pilote sur la création de réseaux d'information régionaux entre tous les acteurs,
 - favoriser le mouvement de désinstitutionnalisation, afin de mieux utiliser les ressources disponibles.
- Déterminant de meilleures pratiques à suivre, pour favoriser l'insertion sociale et défendre les droits des malades mentaux, qui devraient être compris dans les attributions de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'émergence de l'importance de la santé mentale apparaît au carrefour de plusieurs facteurs d'évolution:

- l'explosion de la demande avec un phénomène de masse, de la psychiatrie vers la santé mentale,

- l'entrée en lice irréversible des usagers et/ou de leurs représentants, qui provoquent des interactions sur toutes les politiques,
- le déséquilibre entre l'hôpital et l'ambulatoire, et les problèmes de flexibilité de toute la filière de soins, de l'urgence au médico-social.

2. Exposé du problème

2.1 Les troubles mentaux constituent une des dix principales causes d'incapacité dans le monde, et de ce fait, des conséquences socio-économiques dévastatrices pour les individus, les familles, les gouvernements.

2.2 Les personnes atteintes de troubles mentaux doivent souvent faire face à un comportement discriminatoire, ou à une attitude d'exclusion et à de grandes violations de leurs droits fondamentaux.

2.3 On observe une interaction entre le problème de santé mentale et la pauvreté: celle-ci accroît le risque de troubles mentaux et réduit la possibilité d'avoir accès à des interventions essentielles en santé mentale. Les pays doivent donc placer les problèmes de santé mentale, parmi les préoccupations importantes de santé publique.

2.4 Or la santé mentale n'est souvent pas une priorité en matière de santé, en partie parce que la capacité nécessaire pour établir des services de santé mentale complets et efficaces n'est pas disponible dans tous les pays.

2.5 L'instrument communautaire pour la santé mentale s'inscrit dans le programme mis en place par l'Union européenne, en faveur de la santé publique, pour la période 2003-2008, se fondant sur l'article 152 du Traité, mais il faut remarquer que les actions engagées à ce titre doivent tenir compte des responsabilités des États membres, quant à l'organisation des services de santé et à la fourniture des soins médicaux.

2.6 Ce Livre vert adopté par la Commission vise à ouvrir, dans le cadre du plan d'action européen, un large débat sur l'amélioration de la gestion de la maladie mentale et la promotion du bien-être mental, au niveau de l'Union pour les raisons suivantes:

- Santé et santé mentale vont de pair, c'est important pour l'individu comme pour la société. Elle permet à l'individu de s'épanouir, de trouver sa place dans la vie sociale, scolaire, professionnelle, et c'est une source de cohésion sociale essentielle pour l'Union européenne, si elle veut devenir une société de la connaissance.
- Le fardeau des troubles mentaux est très lourd, tout le monde a dans son entourage un être cher souffrant d'une pathologie mentale. Les troubles nuisent à la qualité de vie des malades et de leurs familles. C'est une cause majeure d'invalidité.
- Le coût social et économique des troubles mentaux est très important: cela grève sévèrement les ressources de la société et ses mécanismes économiques, éducatifs, sociaux, pénaux et judiciaires. Certains pays ont la preuve que les troubles mentaux sont une des causes d'absence au travail, de mise à la retraite anticipée et de mise en invalidité.
- L'exclusion sociale et la stigmatisation des malades mentaux et les discriminations à l'encontre de ces derniers demeurent une réalité. Les traitements peuvent porter atteinte aux droits fondamentaux et à la dignité de ces malades, entraînant un sentiment de défiance à l'encontre de la société et donc une diminution du «capital social de l'Union».

2.7 A la suite de la Conférence Ministérielle européenne de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) sur la Santé Mentale qui s'est tenue en janvier 2005, la Commission européenne, co-organisatrice de cette Conférence, avec l'OMS, a édité en octobre 2005 un Livre vert intitulé «*Améliorer la santé mentale de la population: vers une stratégie sur la santé mentale pour l'Union européenne*», basé sur la santé publique se fondant sur l'article 152 du Traité et a lancé une consultation au niveau européen sur la santé mentale.

2.8 L'objectif clairement affirmé est d'améliorer la santé mentale de la population européenne, dans le cadre d'une stratégie dépassant le domaine sanitaire et visant plus généralement le «retour» à la prospérité durable, ainsi que l'amélioration de la solidarité, de la justice sociale, et de la qualité de vie.

2.9 Ce Livre vert doit susciter un débat et donner lieu à un processus de consultation avec les pouvoirs publics, les professionnels, les associations de patients en 2006, afin de faire des propositions qui relèveront de la compétence de la communauté fin 2006 et constitueront la stratégie de l'Union en matière de santé mentale.

3. L'analyse et les propositions contenues dans ce livre vert

3.1 *Un constat sans ambiguïtés sur l'importance de la santé mentale pour l'Europe*

3.1.1 On estime de façon argumentée que 27 % des adultes européens ont connu une forme de mauvaise santé mentale au

cours d'une année donnée dont 6,3 % de troubles somatoformes, 6,1 % de dépressions et 6,1 % de phobies.

3.1.2 Le nombre de suicides observés dans les pays de l'Union dépasse celui des décès causés par les accidents de la route ou le VIH/SIDA.

3.1.3 Les conséquences pour la collectivité sont multiples, et le rapport en propose une évaluation financière qui concerne la perte de productivité, les dépenses du système social, éducatif, pénal et judiciaire.

3.1.4 De grandes inégalités sont relevées entre les États membres mais aussi à l'intérieur de ceux-ci.

3.2 *Qui justifie l'intérêt d'une stratégie sur la santé mentale à l'échelon communautaire*

3.2.1 Dès à présent, le programme de l'Union européenne en faveur de la santé publique comporte différents volets destinés à:

- améliorer l'information sur la santé,
- mieux réagir aux menaces pour la santé,
- garantir un haut niveau de protection sociale et de bonne santé par une stratégie intersectorielle,
- diminuer les inégalités en matière de santé.

3.2.2 Une stratégie communautaire concernant la santé mentale pourrait être orientée vers les objectifs suivants:

- veiller à la santé mentale de tous,
- traiter le problème de la mauvaise santé mentale par la prévention,
- améliorer la qualité des conditions d'existence des malades mentaux par l'insertion sociale et la définition de leurs droits et leur dignité,
- élaborer un système d'information, de recherche et de connaissances pour l'Union européenne.

3.2.3 Parmi les initiatives communautaires envisageables, des recommandations du Conseil pourraient porter sur la réduction des comportements dépressifs et suicidaires en s'appuyant sur un projet pilote fondé sur la création de réseaux d'information régionaux entre le secteur de la santé, les patients et leur famille, des animateurs, qui a permis de diminuer de 25 % les tentatives de suicide chez les jeunes.

3.2.4 Dans le cadre de son action en faveur d'une meilleure insertion des malades mentaux dans la société, la Commission européenne invite les États membres à accélérer le mouvement de désinstitutionalisation. Ces dernières années, elle a financé une étude qui a confirmé que le remplacement des établissements psychiatriques par des services communautaires permettait d'améliorer la qualité de vie des patients. Un appel d'offres a été lancé en juin 2005 pour une étude visant à analyser et exposer la manière d'utiliser au mieux les ressources disponibles et fournira des données chiffrées sur la désinstitutionalisation.

3.2.5 D'autres initiatives communautaires pourraient être envisagées dans ce cadre:

- l'Union européenne pourrait déterminer les meilleures pratiques à suivre pour favoriser l'insertion sociale et défendre les droits des malades mentaux,
- la situation des malades mentaux et des établissements psychiatriques devrait être garantie par les droits fondamentaux et les droits de l'homme prévus dans la Charte contenue dans le projet de la Constitution européenne.

3.2.6 L'Union européenne souhaite améliorer les connaissances sur la santé mentale en soutenant des programmes de recherche et en favorisant les interfaces entre les milieux décisionnels et la recherche.

4. Le point de vue sur les propositions

4.1 *L'émergence de l'importance de la santé mentale apparaît au carrefour de plusieurs facteurs d'évolution*

4.1.1 Les dernières années ont été marquées par plusieurs données: l'explosion de la demande avec un phénomène de masse, un changement de paradigme: de la psychiatrie vers la santé mentale, et l'entrée en lice irréversible des usagers et des représentants de leur famille. Chacun de ces aspects a induit, à des rythmes variés selon les pays, des modifications législatives ou réglementaires en traduisant la prise en compte politique ou administrative plus ou moins marquée.

4.1.2 La demande de masse saturant l'ensemble des dispositifs, est liée à l'interaction complexe entre des changements de représentation, au sein de la société, du fait psychique et de la psychiatrie, banalisant davantage celle-ci ou la stigmatisant moins, comme de l'offre. Observée dans tous les pays développés à la même époque, elle se reflète dans l'épidémiologie: 15 à 20 % des troubles mentaux diagnostiquables en prévalence annuelle dans la population générale, 12 à 15 % de leurs conséquences en termes d'invalidité, autant que les maladies cardiovasculaires, deux fois plus que les cancers, 30 % de toutes les années de vie perdues par mortalité évitable ou par invalidité (source: OMS, 2004). Cette pression se reflète, également, dans l'enrichissement de la planification sanitaire, confiant de plus en plus de missions à la psychiatrie au fil des années.

4.1.3 La conjonction de la demande de masse et des changements de représentations a accentué le caractère ambulatoire des demandes, ce qui a brisé la dichotomie classique entre maladie et santé à travers l'expérience plus marquée d'un continuum entre différents états cliniques, jusqu'à la souffrance psychique. Elle a rendu impossible la séparation entre les troubles observés et le contexte social d'émergence, obligeant à estimer le retentissement social des troubles dans l'appréciation des besoins. Une partie importante de la tâche de la psychiatrie consiste maintenant à préciser un diagnostic entre ce qui est psychiatrique et ce qui ne l'est pas, ce qui l'est suffisamment pour nécessiter l'intervention de la discipline sans l'y réduire,

pour partager un fardeau commun avec d'autres partenaires ou pour les aider à redevenir acteurs principaux de l'aide ou de la thérapie. Ces tensions dialectiques, parfois conflictuelles, entre clinique, éthique et organisation, traduisent ce changement de paradigme: psychiatrie versus santé mentale et une terminologie parfois contradictoire, y compris dans les documents publics. Dans la littérature internationale, la différenciation entre psychiatry et mental health ne soulève toutefois guère de problèmes.

4.1.4 Enfin, le dernier aspect, et non des moindres, a été la montée en puissance des usagers et des représentants des familles. Elle traduit une évolution générale, française et mondiale, qui ne se limite pas à la psychiatrie et a été accentuée par certaines pathologies (SIDA) qui ont profondément modifié la relation médecin malade. La législation sur les droits des malades, la référence aux usagers et à leurs familles dans les documents administratifs relatifs à la psychiatrie dans l'organisation des services et la réponse aux besoins, et leurs applications concrètes, en sont l'illustration la plus remarquable.

4.1.5 Cette émergence est également celle des représentants de la population et de tous les usagers potentiels. Politique, politique de la ville et santé mentale montrent de plus en plus leurs interactions. Les élus sont de plus en plus impliqués dans les répercussions de l'évolution de la psychiatrie qui se fera, de moins en moins, sans eux.

4.1.6 Cette évolution a rendu d'une extrême acuité le déséquilibre entre hôpital et ambulatoire et les problèmes de flexibilité de toute la filière de soins, de l'urgence au médico-social. Elle a, également, souligné l'échec fréquent de la désinstitutionnalisation et l'intégration inaboutie de la psychiatrie à l'hôpital général. Compte tenu du fait que les frontières entre médical et social, entre les métiers et les formations sont perméables, la formation initiale et continue des métiers à de nouvelles fonctions représente une des clefs des solutions d'avenir. Au-delà de ces bouleversements, des problèmes nouveaux se sont imposés, comme celui des détenus malades mentaux, des personnes âgées présentant des pathologies neurodégénératives qui se traduisent par des handicaps psychiques, et des groupes de population particulièrement défavorisés.

4.1.7 La fin de la deuxième guerre mondiale, la sensibilité à l'expérience concentrationnaire et aux droits de l'homme, un regard critique sur l'hospitalisation psychiatrique telle qu'elle était pratiquée à l'époque, l'avènement de psychotropes, l'émergence de mouvements de consommateurs usagers et la contrainte budgétaire, ont plongé la psychiatrie de la plupart des pays développés dans une évolution que la littérature internationale appelle, dans une référence anglo-saxonne, processus de désinstitutionnalisation, c'est-à-dire une organisation des soins et des services qui passe moins par l'hospitalisation, davantage par des interventions qui favorisent le maintien du patient au sein de son milieu naturel.

4.1.8 Des écueils ont été constamment retrouvés lorsque la désinstitutionnalisation a privilégié la déshospitalisation: la judiciarisation, c'est-à-dire la tendance de la société et de la psychiatrie à transférer ou à maintenir un grand nombre de malades mentaux en prison; l'errance de patients marginaux ou précaires, en rupture ou en terminaison de soins, sans hébergement ni prestations sociales, qui deviennent sans-domicile fixe (homeless); le «syndrome de la porte tournante (revolving door)», c'est dire la trajectoire régulière d'un certain nombre de patients qui entrent à l'hôpital, en sortent, rentrent de nouveau à l'hôpital, dans un cycle interminable. Au fil du temps et des coupes budgétaires, la conjonction de ces phénomènes avec la demande de masse a saturé les urgences et l'hospitalisation et a fini par induire la création de lits d'hospitalisation temps plein supplémentaires probablement évitables, parfois sous la pression d'incidents graves (malades mentaux agresseurs ou victimes). L'opinion publique a pu alors influencer le décideur politique et pousser à des réponses sécuritaires ou, au contraire, à un plan de santé mentale.

4.2 L'information et les médias

Les médias abordent, le plus souvent, la souffrance mentale lors de passages à l'acte, commis par des malades mentaux (alors que ces derniers ne sont pas plus nombreux que pour la population générale). Une telle situation favorise des conséquences, en termes d'image négative et de crispation sécuritaire, conduisant à une augmentation de l'intolérance et du rejet des malades mentaux. L'information en santé mentale dans sa continuité ne doit plus demeurer un point non maîtrisé et de plus en plus sensible, ce qui doit s'attacher à prévenir de lourdes conséquences et doit concerner le grand public à travers les médias et leurs professionnels.

4.3 Les conditions et éléments d'une stratégie commune en faveur de la santé mentale

4.3.1 Le CESE soutient l'initiative de la Commission visant à élaborer une stratégie européenne intégrée sur la santé mentale. De l'avis du Comité, la discussion relative à la recherche, l'identification et l'élaboration de cette stratégie doit s'appuyer sur la société de la connaissance. Cela signifie entre autres que la société européenne doit:

- avoir une idée claire des concepts relatifs à la santé mentale et de ce qu'ils recouvrent;
- saisir précisément l'ampleur du problème tel qu'il est répertorié aujourd'hui, mais aussi la dynamique qu'il comporte;
- renforcer considérablement l'implication de la société européenne pour que celle-ci participe véritablement à la mise en place des conditions permettant d'opérer des choix intégrés en vue d'aboutir à une solution.

4.3.2 Par conséquent, l'ampleur des besoins exige un programme ambitieux et la définition d'une stratégie commune fondée sur quelques principes pleinement partagés. Il convient de souligner que des problèmes de santé de moindre ampleur bénéficient d'une mobilisation de premier plan. Par ailleurs, la situation de la santé mentale apparaît contrastée selon les pays européens et obérée à l'avenir par le retard qui risque de

s'alourdir dans les pays qui ne rejoindront qu'à plus long terme la communauté.

Quelques conditions semblent devoir d'ores et déjà être affirmées.

4.3.3 Au préalable, une stratégie commune implique une conception partagée des termes et des concepts comme, par exemple, pour une sensibilité française les notions de «mauvaise santé mentale» ou de «personne souffrant d'incapacité mentale».

4.3.4 La reconnaissance comme une priorité de la santé mentale à la hauteur des besoins représente une avancée considérable afin d'imposer les moyens d'actions nécessaires.

4.3.5 Sur un autre plan, le constat doit être étayé avec un état des lieux caractérisé autant sur le plan des besoins que des réponses actuellement apportées.

4.3.6 Pour ce qui concerne les actions à mener, les propositions du Livre vert ne peuvent que recueillir un assentiment. Celles en faveur de la santé mentale mettent l'accent sur les enfants et adolescents, la population active et les personnes âgées.

4.4 Pour une santé mentale citoyenne

4.4.1 La santé mentale s'intéresse au mal-être de la personne au sein de son entourage, dans son milieu de vie et dans une société donnée. Elle associe plusieurs démarches:

- le dispositif de lutte contre les maladies mentales qui ne peut qu'associer prévention, soins et réinsertion,
- les actions de prévention en direction de populations ciblées,
- les actions de soins concernant la souffrance de certaines parties de la population,
- les actions de santé mentale positives, capables de modifier des comportements préjudiciables, que ces comportements concernent l'individu, des groupes ou la société elle-même.

4.4.2 De ce point de vue, l'accent doit être mis sur la prévention dans ses trois composantes: primaire, secondaire et tertiaire, de façon adaptée au domaine concerné. Les actions de promotion de la santé mentale et d'information publique, sur l'acquisition et le maintien de saines habitudes de vie et la création d'un environnement favorisant l'épanouissement de la personne doivent être développées. Il en est de même pour la prévention, qui vise à réduire l'incidence des troubles mentaux, en s'attachant aux facteurs de risques et aux situations pathogènes, dont on peut citer certains exemples:

- intervention précoce auprès de mères et de nourrissons présentant un tableau de dépression ou un sentiment d'incomplétude,
- interventions ciblées auprès d'enfants en situation d'échec scolaire,
- information et soutien des familles confrontées à la maladie mentale,

- études des facteurs de risques ou liés à des manifestations de la souffrance ou de la maladie en fonction de la culture d'origine,
- la mise en place d'une psychiatrie de liaison permettant une approche plus globale des pathologies somato-psychiques et une implication de la famille active et passive (apprentissage de méthodes de vie et de soutien aux malades, et le cas échéant, aides financières). Les appuis psychologiques sont préférables à des psychotropes sans soutien.

4.4.3 La réponse aux besoins des enfants et adolescents représente, de façon évidente, une priorité. Les demandes n'émanent pas seulement des familles ou ne sont pas exclusivement portées par elles. Elles émanent des institutions éducatives, judiciaires, sociales, de la police ou des collectivités, à partir de situations de plus en plus extrêmes pour des enfants de plus en plus jeunes, pour des familles à problèmes multiples. Plus que les autres, les familles et les enfants subissent de plein fouet les évolutions de la société.

4.4.4 Une organisation cohérente et coordonnée devrait offrir un panier de services coordonnés et structurés autour de trois modules ou programmes de base:

- celui consacré à la petite enfance, aux familles et aux partenaires socio-sanitaires, éducatifs et judiciaires qui correspondent à cette période,
- celui consacré aux enfants d'âge scolaire, aux familles et aux partenaires,
- celui dédié aux adolescents, à leurs familles et aux partenaires.

4.4.5 Chaque module devrait pouvoir offrir, outre des soins programmés ambulatoires dans des lieux de consultation, des soins plus intensifs, institutionnels, selon des formules adaptées à l'âge, des soins pour les épisodes aigus et des soins de longue durée. La psychiatrie de liaison, assurant la réactivité et la mobilité des modules, participerait à la détection précoce, à la prévention des crises et au soutien ambulatoire des familles et des partenaires.

4.4.6 S'ajouteraient à ces modules de base, des programmes spécialisés en direction de populations ou de situations à risque, rendant plausible une prévention primaire comme une prévention secondaire: dépistage précoce des troubles envahissants du développement, de certaines pathologies de la petite enfance, des dysfonctionnements parentaux précoces, des jeunes mères isolées, des familles à problèmes multiples, des troubles addictifs de l'adolescence etc. Une attention particulière doit se développer encore davantage vers les structures sociales, éducatives et judiciaires (services de prévention, prisons) accueillant des cas sociaux graves présentant des troubles mentaux associés ou qui risquent d'en développer, étant donné le caractère extrême et cumulatif des situations.

4.5 *Les relations entre le travail, le chômage et la santé*

4.5.1 L'amélioration des conditions de travail ou de non travail (chômage) doit faire l'objet d'une promotion, en raison de leur influence sur la santé mentale. Le thème du travail, en relation avec la santé mentale touche la valeur attribuée au travail et son coût personnel, les effets du chômage, l'invalidité.

4.5.2 Les réponses à donner, dans le registre de l'exclusion sociale sont tout aussi importantes en matière de santé mentale.

4.5.3 Enfin, le vieillissement de la population nécessite des réponses adaptées. 20 % des personnes âgées bénéficient de ce que l'OMS appelle «un vieillissement réussi», cela signifie que 80 % souffrent (maladies, perte d'autonomie). L'avance en âge ne fait pas disparaître les maladies mentales, c'est même l'inverse. Les maladies démentielles absentes (1 %) à 60 ans deviennent fréquentes après 85 ans (30 %). Ces personnes présentent des troubles du comportement dans 70 % des cas.

4.6 *Les demandeurs d'asile*

4.6.1 La problématique de santé mentale est concernée par l'accompagnement des demandeurs d'asile, au moment de la procédure d'accueil, pour ce qui concerne le lieu et les modalités de vie, enfin pour la dimension de la vie personnelle, qui contient l'histoire de la personne comme sa temporalité psychique. La gravité des traumatismes subis, souvent sous-tendus par une cruauté extrême, par leur caractère intentionnel et leur dimension collective témoignent d'une situation de violence organisée. Dans cette population, les troubles post-traumatiques sont souvent aggravés par des deuils multiples et un vécu très douloureux de l'exil.

4.7 *La problématique de santé mentale*

4.7.1 La même problématique de santé mentale est concernée par une présence carcérale importante qui ne bénéficie que de très peu de structures de soins.

4.7.2 La mise en place des programmes de prévention de la dépression et des suicides, des conduites addictives doit être soutenue.

4.7.3 Pour ce qui concerne le changement de modèle proposé dans le cadre de la désinstitutionnalisation, on peut relever que la période est ouverte depuis la fin des années quatre-vingt-dix, et marquée par la fin du déclin de l'hospitalisation, de l'illusion désinstitutionnaliste et par la nécessité d'une organisation combinée qui allie dispositif communautaire solide et hospitalisation à temps complet. Une hospitalisation trop importante ne permet pas d'allouer les ressources et de développer l'ampleur et la gamme de services dans la communauté dont les patients et leurs familles ont besoin. Inversement, le primat d'un dispositif ambulatoire ne peut être garanti si ce dernier n'est pas appuyé, en permanence, par un dispositif hospitalier accessible sans délai, pour des séjours brefs au bénéfice de patients présentant des troubles aigus, qui ne peuvent relever d'aucune autre forme de traitement. Enfin, la limitation du recours à l'hospitalisation ne peut pas être obtenue si la réponse ambulatoire ne dispose pas de services permettant de prévenir les hospitalisations évitables; d'accueillir et d'accompagner les patients hospitalisés au long cours susceptibles de sortir après une préparation adéquate; d'accompagner, pour les maintenir dans la communauté à des conditions acceptables et respectueuses de leurs besoins, les patients qui ne sont pas hospitalisés; d'aller et venir entre ambulatoire et hospitalisation pour les patients qui le nécessitent.

4.7.4 La décision de traiter un malade mental par l'hospitalisation ou un traitement ambulatoire est fortement influencée par la culture et le modèle de formation du professionnel, son degré d'isolement, des facteurs socioculturels généraux tels que la tolérance de la société, des facteurs de précarité dans le territoire considéré, qui augmentent le recours à de tels services et la disponibilité d'alternatives. Il est donc impossible de préconiser de façon catégorique des indices concernant le besoin en lits d'hospitalisation complète pour des patients en phase aiguë sans tenir compte des circonstances locales.

4.7.5 Par ailleurs, le facteur le plus important pour le traitement est sa nature, c'est-à-dire quels services il est censé rendre, pour quels besoins, avec quelle efficacité reconnue, et non pas uniquement l'endroit où il est dispensé.

4.7.6 Les avantages habituellement reconnus au traitement hospitalier concernent la disponibilité d'un personnel entraîné, l'accueil dans un environnement contenant et adapté, et un exercice de travail dans des conditions suffisamment sûres. Ces avantages diminuent ou disparaissent si le manque de lits entraîne la concentration, dans l'hospitalisation, de patients non coopératifs aux troubles très sévères, de nature à entraîner un niveau de perturbation du travail ambiant trop élevé, insupportable ou dangereux.

4.7.7 De nombreuses études, internationales et françaises, montrent que jusqu'à 40 % des malades présentant des troubles aigus, se présentant ou adressés pour une hospitalisation, peuvent être pris en charge dans des contextes thérapeutiques alternatifs dès lors que leur coopération existe, peut être obtenue ou négociée avec le soutien des proches ou du réseau de support social (interventions d'urgence et de crise). Si bien que l'efficacité croissante des dispositifs tend à réserver, et donc à concentrer naturellement à l'hôpital les cas les plus «inévitables»: ceux nécessitant une double évaluation urgente, psychiatrique et somatique, ceux présentant des pathologies aiguës mixtes particulièrement sévères, des rechutes graves de pathologies psychiatriques connues, des comportements violents et

suicidaires incoercibles, etc., souvent sous la forme d'une hospitalisation sous contrainte. Comme nous le verrons, ceci a des conséquences organisationnelles et d'encadrement.

4.7.8 Compte tenu de ce qui vient d'être dit, les mêmes études recommandent de ne pas descendre sous le seuil de 0,5 lits pour 1 000 habitants adultes pour les patients en phase aiguë, chiffre à pondérer si l'on envisage, ce que nous recommandons, un objectif cible de 80-85 % de taux d'occupation des services. Bien entendu, ce plancher suppose que les alternatives d'amont et d'aval soient suffisamment équipées et efficaces et n'inclut pas les lits pour malades aigus nécessaires à la psychiatrie médico-légale ou sécurisée, les lits pour les adolescents et pour les personnes âgées. Se rapprocher trop de ce seuil sans que toutes les conditions ambulatoires substitutives soient remplies ne ferait que conduire à la création de lits supplémentaires psychiatriques ou médicaux extrêmement coûteux.

4.8 Environnement dans lequel les soins sont dispensés

4.8.1 Si le seuil de lits peut varier d'un pays à l'autre, les normes minimales relatives au logement peuvent être présentées de manière plus ferme. Toutes les chambres devraient être adaptées à la fonction et même si leur équipement est ancien, l'objectif doit être de reconnaître les valeurs de dignité et de respect des résidents telles qu'elles sont conçues actuellement. Un environnement approprié est essentiel à la guérison des patients. Les risques liés à l'environnement doivent être évalués et appréhendés au regard des besoins particuliers des résidents.

4.8.2 Les résidents devraient avoir accès à une large gamme de thérapies apportant un complément et une contribution aux soins et au traitement qui leur sont prodigués. Par des formations adaptées, des qualifications appropriées et le caractère humain de son approche, tout le personnel actif dans le domaine de la santé mentale contribue à la création de cet environnement.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur «Flexicurité: le cas du Danemark»

(2006/C 195/12)

Le 14 juillet 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 paragraphe 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «Flexicurité: le cas du Danemark».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 avril 2006 (M^{me} Anita VIUM, rapporteuse).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations: «Flexicurité: le cas du Danemark»

1.1 La version danoise de la flexicurité semble être un exemple d'équilibre social dans la manière de maintenir la croissance économique, un taux élevé d'emploi et des finances publiques viables. Cette démarche est conforme au processus de Lisbonne qui doit permettre de garantir simultanément et de manière durable la croissance, ainsi qu'un niveau élevé d'emploi et de bien-être social.

1.2 La «flexicurité à la danoise», qui crée la mobilité du marché du travail au moyen d'éléments générateurs de sécurité et de politique active du marché du travail et de la formation, contribue apparemment à la compétitivité du Danemark. La flexicurité, associée à d'autres caractéristiques de la société danoise, confère au marché danois de l'emploi une solidité et une souplesse qui permettent à la collectivité d'être bien armée pour affronter les défis de l'avenir. L'existence d'un taux élevé d'emploi, d'indemnités de chômage substantielles et d'un état d'esprit optimiste signifie que ensemble, employeurs et salariés, acceptent les éléments d'insécurité et les inconvénients que comporte le système, en raison des contreparties que chaque groupe y trouve.

1.3 La clef pour comprendre la flexicurité à la danoise réside dans le fait que flexibilité et sécurité ne sont pas nécessairement contradictoires. Il peut être de l'intérêt de l'employeur d'avoir des relations de travail stables et sûres et des collaborateurs motivés; de même, le salarié peut avoir intérêt à des horaires de travail flexibles, une certaine organisation du travail et des systèmes de rémunération.

1.4 La flexicurité apporte à la population un degré élevé de sécurité sur le plan économique et social, du fait qu'elle inverse les paradigmes habituels en remplaçant par exemple la «sécurité du poste» par la «sécurité de l'emploi» et le «moindre risque» par «de nouvelles chances personnelles», dans le contexte de la mondialisation et de la délocalisation des emplois. Bien entendu, les gens risquent de perdre leur emploi, mais le «filet de sécurité» social garantit à chacun des moyens de subsistance à court terme, et les mesures actives du marché du travail associées au taux élevé d'emploi augmentent, pour le long terme, la probabilité que l'intéressé(e) parvienne à trouver un nouvel emploi.

1.5 Pour le salarié, la version danoise de la flexicurité signifie qu'il n'existe pas de forte sécurité de l'emploi et que l'on peut perdre son emploi plusieurs fois au cours de sa carrière. Malgré cela, la sécurité qui fait partie intégrante du système de flexicurité sous forme d'une part d'un soutien important aux chômeurs fourni par des fonds publics et par l'effort fiscal de

tous, et d'autre part d'une sécurité du niveau d'emploi a pour conséquence que d'une manière générale, les Danois éprouvent un sentiment de sécurité et de satisfaction (cf. annexe 2).

1.6 Si l'on considère cette «flexicurité à la danoise» dans une perspective européenne, il n'est évidemment pas possible de copier le système trait pour trait en raison de différences qui tiennent aux cultures, aux structures et aux conditions économiques. Toutefois, en tant que stratégie politique, l'on peut envisager d'adapter certains aspects à d'autres pays membres. L'on pense surtout aux pays où «les acquis sociaux», entendus comme une somme de normes, de réseaux et de confiance entre les individus et les organisations se sont développés dans le même sens qu'au Danemark, selon des traditions de coopération entre le gouvernement et les partenaires sociaux et de mentalités favorables au changement parmi la population. La flexibilité géographique peut toutefois se traduire également par des problèmes très sérieux pour les familles et les couples, ainsi que pour la scolarité et la formation des enfants, notamment dans les grands pays et les pays à structure fédérale.

1.7 La notion de flexicurité recouvre, au plan général, l'idée qu'un mélange de flexibilité et de sécurité pour les salariés peut être à la fois source de sécurité d'un point de vue social et source de compétitivité. La version danoise de la flexicurité crée d'une part, la sécurité grâce à des indemnités généreuses en cas de chômage (ainsi qu'à des transferts de revenus dans d'autres circonstances où ils sont socialement justifiés) et d'autre part, la flexibilité grâce à des règles libérales en matière de licenciements, avec par exemple des préavis très courts. La sécurité sociale et un degré élevé de mobilité sont associés à une politique active du marché du travail qui fait en sorte que les chômeurs soit recherchent activement un emploi, soit reçoivent une formation. Ainsi, la politique danoise du marché du travail contient à la fois des incitations et des sanctions, par exemple sous la forme de l'obligation de remise en activité, mais dans cette politique, la part la plus importante revient aux offres qualitatives de formation pour une mise à niveau des qualifications. La politique active du marché du travail est un instrument dont on ne peut se passer si l'on veut que le marché du travail puisse fonctionner avec des indemnités de chômage d'un niveau élevé. La politique active du marché du travail peut et doit contenir aussi des offres positives afin de motiver le salarié vis-à-vis de l'éducation et de la formation.

1.8 Il est toutefois impossible de considérer la flexicurité indépendamment des cadres de l'État-providence et d'un solide système d'organisation. La manière dont fonctionne le marché danois du travail est conditionnée par une série d'autres facteurs qui sont à l'oeuvre dans la collectivité. Ces facteurs

sont, par exemple, la position centrale qu'occupent les partenaires sociaux dans la prise de décisions politiques et la mise en oeuvre de la politique du marché du travail et de la formation, le système de sécurité sociale très largement financé par l'État, le niveau de compétences de la population et le dosage de politiques macro-économiques qui a été appliqué au cours de la dernière décennie.

1.9 Les partenaires sociaux ont joué un rôle central dans la mise au point de la version danoise de la flexicurité, en ce qui concerne tant le processus décisionnel que la mise en oeuvre, par exemple, de la politique d'éducation et des réformes structurelles du marché du travail. Dans toute une série de domaines, l'évolution se fonde sur des conventions entre les partenaires sociaux, par exemple pour la création de régimes de retraite privés liés au marché du travail. Le rôle des partenaires sociaux résulte à la fois de l'évolution historique et du fait que les partenaires sociaux sont fortement organisés. L'influence des partenaires sociaux a permis de trouver des solutions imaginatives et de faire largement accepter les solutions trouvées. Une forte influence des partenaires sociaux et d'autres acteurs de la société civile suppose toutefois que les uns et les autres soient favorablement disposés vis-à-vis du changement, désireux de coopérer et désireux d'envisager la réalité sous des angles nouveaux et dans le sens de l'intérêt général. Ainsi, une participation et une influence accrues des partenaires sociaux peuvent jouer à l'avantage de la compétitivité de la société et de sa capacité d'adaptation. À cet égard, il y a lieu de souligner également l'importance capitale de la collaboration, du soutien et de la critique constructive d'autres organisations de la société civile — associations, organismes de formation, etc.

1.10 Un niveau élevé de soutien aux chômeurs suppose une main-d'œuvre disposant d'un niveau élevé de compétences; dans le cas contraire, l'on risquerait d'avoir un groupe important de gens incapables de trouver un travail mieux rémunéré que le montant de leurs indemnités. Un niveau élevé de compétences et une attitude positive vis-à-vis du changement (y compris parmi les personnes les moins nanties d'éducation de type «formel») contribuent dans une mesure essentielle à expliquer la réussite du système danois de flexicurité.

1.11 Tout au long de la deuxième moitié des années 90, période au cours de laquelle le Danemark a connu d'importantes réformes structurelles, le renforcement de la réglementation du marché du travail est allé de pair avec une politique économique d'expansion, qui a fait augmenter la croissance et l'emploi. Outre la sécurité de revenu que garantit le niveau élevé du soutien aux chômeurs, le Danemark s'efforce de donner à ses citoyens une sécurité de l'emploi. L'on ne peut jamais être assuré de conserver son emploi, mais l'on a de fortes chances d'en trouver un nouveau grâce à l'assistance qu'apportent les pouvoirs publics. Lorsque des réformes structurelles se réalisent dans une ambiance d'optimisme et de croissance favorable à l'emploi, il est en outre plus facile de les mettre en oeuvre et de gagner l'adhésion nécessaire. Le système danois de flexicurité s'appuie ainsi sur un dosage de politiques macro-économiques qui favorise la croissance et l'emploi.

1.12 La «flexicurité à la danoise» est constamment en discussion et en évolution. Ce modèle comporte à la fois des avantages et des inconvénients et bien que la flexibilité, la sécurité et la politique active du marché du travail constituent indubitablement un tout, l'on débat en permanence de la question de

savoir comment trouver le juste équilibre entre ces composantes.

1.12.1 Le niveau élevé des recettes fiscales constitue un préalable au système danois de flexicurité et à d'autres mécanismes qui ont une importance au regard du mode de fonctionnement du marché du travail. Les dépenses publiques consacrées à la politique du marché du travail ont ainsi représenté 4,4 % du PIB (en 2003), ce qui constitue un record en Europe ⁽¹⁾. La forte pression fiscale, qui correspond à environ 49 % du PIB est, d'un côté, acceptée par la population danoise, mais d'un autre côté, la fiscalité fait l'objet d'un débat constant et il faut supposer qu'un jour viendra où l'imposition du travail connaîtra une diminution. Toutefois, la forte pression fiscale s'explique en partie par le taux d'emploi élevé, lequel apporte, en soi, une contribution positive aux finances publiques. En faisant augmenter l'emploi, l'on peut ainsi faire augmenter encore davantage les recettes fiscales.

1.13 L'importance de la «flexicurité à la danoise» pour l'Union européenne réside dans la volonté manifeste d'une adaptation proactive aux nouvelles réalités par le biais d'un changement de paradigmes équilibré, ayant fait l'objet de négociations poussées entre tous les intéressés, dans le respect des valeurs fondamentales du modèle social européen.

2. La compétitivité du système danois

2.1 Le Danemark connaît une croissance stable et ses finances publiques sont en bon état. Entre 2000 et 2005, la croissance s'est située en moyenne à 1,7 %, le taux moyen d'emploi à 77,5 % et l'excédent moyen du budget de l'État à 1,4 % du PIB. La dette publique globale représentait en 2004 42,7 % du PIB et l'excédent du budget de l'État atteignait 2,8 % du PIB. L'excédent des finances publiques est dû notamment au taux d'emploi, qui est exceptionnellement bon et qui, par la voie de l'impôt sur le revenu, engendre des recettes fiscales considérables.

2.2 Le taux de rotation sur le marché du travail est très élevé, dans la mesure où plus de 10 % de tous les emplois disparaissent en l'espace d'un an et où un nombre à peu près équivalent d'emplois sont créés. Environ 30 % des salariés changent de travail chaque année, et le Danemark vient — aussitôt après le Royaume-Uni — en deuxième position parmi les pays où l'ancienneté moyenne des salariés est la plus faible. Cette situation est à apprécier en fonction des réglementations qui s'appliquent et en fonction de la structure du secteur privé danois où les petites et moyennes entreprises sont nombreuses.

2.3 Il est également possible de représenter d'une part, les effets du dosage de politiques orientées vers la stimulation macroéconomique et d'autre part, les réformes structurelles que le Danemark a connues, notamment sur le marché du travail, par la courbe de Phillips, qui fait apparaître le rapport entre le chômage et le rythme d'augmentation des salaires. La courbe concernant le Danemark est reproduite à l'annexe 1. Depuis 1993, l'on est parvenu à réduire le chômage dans une mesure très substantielle, sans que cela ait entraîné de poussée inflationniste des salaires, puisque l'on constate un revirement assez caractérisé de la courbe de Phillips pendant cette période. Les mesures prises en matière de marché du travail et en matière d'éducation font échec aux problèmes d'adaptation et aux obstacles qui, sans cela, sont de nature à provoquer des augmentations des salaires et des prix.

(1) Cf. Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005, tableau H.

2.4 Comme l'on peut s'y attendre, le Danemark se situe aux premières places dans les études relatives à l'intérêt que suscitent chez les investisseurs les différents pays. Dans l'étude de «l'Economic Intelligence Unit» qui date de mars 2005, le Danemark était même numéro 1. À l'annexe 2, l'on indique la place qu'occupe le Danemark par rapport au reste des pays de l'Union européenne en fonction d'une série de paramètres différents.

3. La «flexicurité à la danoise»

3.1 La notion de flexicurité a acquis une grande popularité au cours des dernières années, mais le sens de cette notion n'est cependant pas toujours clair, et son interprétation varie d'un pays à l'autre.

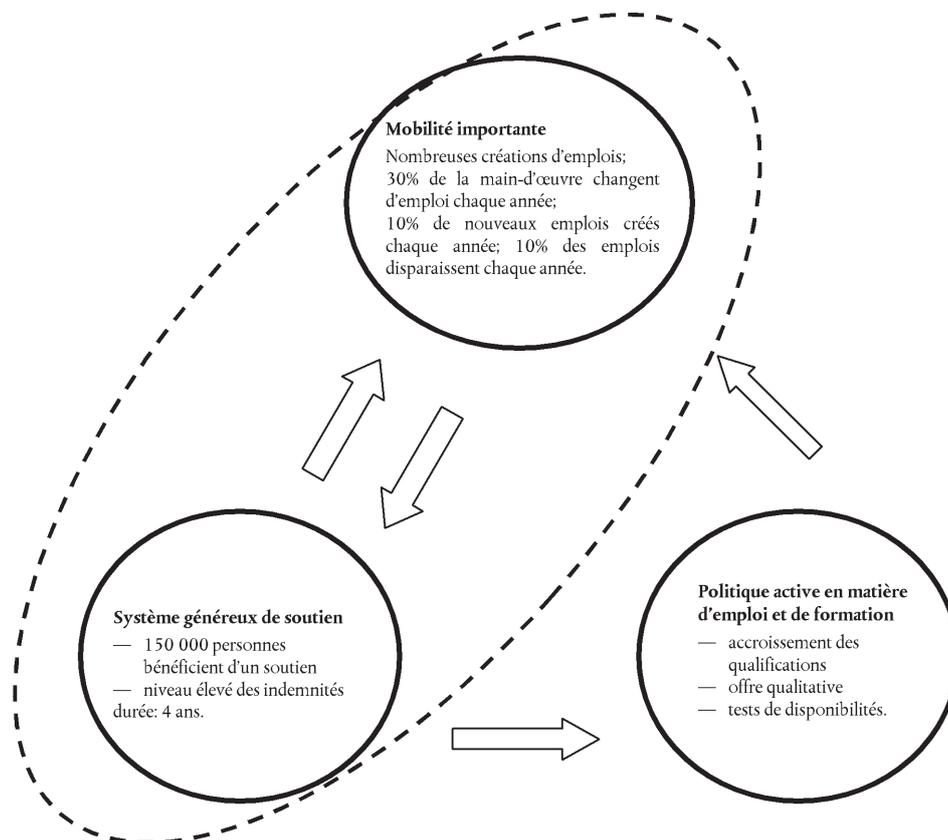
3.2 L'on décrit même l'organisation de type danois du marché du travail comme «le triangle d'or» entre des règles d'embauche flexibles (qui conduisent à une grande flexibilité

numérique), un système d'aide généreux (sécurité sociale) et des mesures poussées en matière d'obligation de remise en activité et en matière de formation (qui incitent les demandeurs d'emploi à chercher activement du travail et forment les chômeurs afin de les réinsérer dans le marché général du travail).

3.2.1 Le système danois de flexicurité contribue à faire en sorte que les emplois créés correspondent à un contenu de travail qui soit de qualité et qui soit satisfaisant («decent work»). Le niveau élevé du soutien aux chômeurs a pour corollaire un niveau élevé du salaire de réserve, ce qui fait que les Danois peuvent vivre de leur emploi. De telle sorte que sur le marché officiel de l'emploi, le phénomène des «travailleurs pauvres» est rare et peu important — y compris chez les Danois d'une autre origine ethnique.

3.3 L'on trouvera ci-dessous une illustration du triangle d'or. L'annexe 3 présente un bref aperçu du système danois de transfert de revenus et de la politique active du marché du travail.

Les axes du système danois de flexicurité:



3.4 La flexibilité sur le marché danois de l'emploi comporte toutefois plusieurs dimensions, et ce ne sont pas seulement des règles libérales en matière de licenciement qui font cette flexibilité; c'est aussi la flexibilité des horaires de travail, en vertu de laquelle il est possible, en fonction des dispositions des conventions collectives, d'adapter les heures de travail pour une année complète, ainsi que de pratiquer le partage du travail sur des périodes plus courtes. Le fait qu'il soit de plus en plus fréquent de fixer le salaire final au niveau de l'entreprise, dans le cadre des conventions collectives, apporte de même un certain degré de flexibilité salariale. La flexibilité provient aussi de l'étendue des compétences de la main-d'oeuvre, ce qui signifie que les gens sont autonomes, favorablement disposés vis-à-vis du changement et responsables, et sont aussi, de ce fait, rapidement en mesure de changer pour passer à un nouveau type de production ou à un nouveau type d'emploi.

3.5 La sécurité qui existe sur le marché danois de l'emploi ne résulte pas exclusivement du niveau relativement élevé de soutien dont bénéficient les chômeurs, mais aussi du fait que le taux élevé d'emploi et de rotation sur le marché du travail crée une certaine sécurité de l'emploi. La sécurité de l'emploi est complétée par la large gamme d'activités de perfectionnement et de formation continue que pilotent et qu'administrent conjointement les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. La société danoise assure de surcroît aux familles une certaine sécurité pour pouvoir concilier la vie familiale et la vie professionnelle, et ce au moyen de solutions intéressantes en ce qui concerne les congés de maternité, la garde des enfants, etc.

3.6 La clé qui permet de comprendre la «flexicurité à la danoise» est l'acceptation du fait que flexibilité et sécurité ne sont pas nécessairement opposées. Traditionnellement, les employeurs souhaitent un plus grand degré de flexibilité sur le marché du travail, qui est inconciliable avec les souhaits des travailleurs en matière de sécurité d'emploi et d'indemnités d'un montant élevé en cas de chômage et de maladie.

3.7 L'idée de «flexicurité» marque la rupture avec cette idée d'opposition. Les employeurs peuvent avoir intérêt à ce que les relations de travail soient stables et sûres et à ce que leurs collaborateurs soient motivés, et de même, les salariés peuvent avoir intérêt à ce qu'existe une flexibilité des horaires, de l'organisation du travail et des systèmes de rémunération. Des types nouveaux de marchés de l'emploi ainsi conçus peuvent dès lors être à l'origine de nouvelles interactions entre flexibilité et sécurité.

3.8 Sur le marché du travail, le système danois de flexicurité associe la dynamique d'une économie de marché libérale avec, au plan social, une sécurité qui passe par le service public universel et avec de faibles écarts de revenus, éléments qui sont l'un et l'autre caractéristiques des États-providence scandinaves. Dans une perspective plus large, cela résulte d'un parti pris politique: donner à chacun sa chance en matière de vie professionnelle et redistribuer les ressources au moyen de budgets publics et de mesures gouvernementales. Cela crée une cohésion au sein de la société grâce à une politique ferme aussi bien de réduction des inégalités en matière de revenus que de désamorçage des tensions sociales fortes, et cela donne aux salariés la sécurité nécessaire pour pouvoir se reconvertir et supporter la flexibilité.

4. Le rôle des partenaires sociaux

4.1 Les partenaires sociaux occupent traditionnellement une place centrale par rapport aux décisions et à la gestion dans le domaine de la politique du marché du travail et de la formation. L'influence des partenaires sociaux a contribué à apporter aux problèmes de marché et d'innovation des solutions imaginatives et équilibrées, et a contribué aussi à préparer le pays à affronter les contraintes de changement et d'évolution liées à la mondialisation, parce que les partenaires sociaux sont en mesure de qualifier les besoins exprimés et d'assurer les adaptations nécessaires. Un dialogue étroit entre les intervenants permet aussi d'accumuler avec le temps, dans le domaine social, un «acquis» dont les composantes sont une confiance accrue, des comportements responsables et des perceptions communes.

4.2 La situation actuelle a des origines historiques qui se situent plus de 100 ans en arrière. Le mode particulier de réglementation du marché du travail au Danemark remonte ainsi à ce que l'on appelle «le compromis», lequel date de 1899 et a été conclu entre les organisations nationales, récemment créées à l'époque, à savoir la Confédération générale des syndicats danois (LOS — Landsorganisationen — pour les salariés) et la Confédération des employeurs danois (DA — Dansk Arbejdsgi-

verforening); cet accord a été la première grande convention collective du monde. Depuis lors, cet accord a servi de cadre à la conclusion de conventions collectives et à l'interaction entre les partenaires sociaux.

4.2.1 Les employeurs ont accepté la centrale syndicale comme partenaire légitime de négociation et de même, les salariés ont reconnu que les employeurs avaient le droit d'engager et de licencier des travailleurs, ce qui revenait à admettre la liberté d'action des dirigeants d'entreprises. Ce dispositif fondamental a contribué à la genèse de la conception libérale en matière de règles de licenciement au Danemark. L'engagement de paix sociale pendant la durée de la convention collective a aussi été un élément d'importance dans l'accord de septembre. La réglementation volontaire du marché du travail, méthode de règlement des conflits par les partenaires eux-mêmes, a constamment occupé, jusqu'en 2003, une place centrale pour les partenaires sociaux. C'est seulement lorsque l'Union européenne a refusé de reconnaître le droit souverain de mise en oeuvre contractuelle des directives, qu'il a fallu s'appuyer, au Danemark, sur une législation supplétive. L'annexe 4 présente de manière plus détaillée l'évolution historique du rôle des partenaires sociaux et la mise en place du modèle danois.

4.3 Après de nombreuses années d'inflation élevée, mais d'évolution très irrégulière des augmentations des salaires réels, les partenaires sociaux ont reconnu à partir des années 1987/88 qu'il convenait de tenir compte avant tout dans les conventions collectives de considérations socio-économiques. Au Danemark, les positions des employeurs, des salariés et du gouvernement peuvent, bien entendu, se trouver en opposition, mais la culture est aussi, fondamentalement, une culture de dialogue et de consensus, qu'il faut considérer comme faisant partie du capital d'acquis sociaux. Le fait que les écarts de pouvoir soient peu importants à tous les niveaux de la société contribue à la pérennité de cette culture du consensus.

4.4 Au plan politique, le Danemark s'est donné, depuis les années 60, un système public complet de formation professionnelle (perfectionnement et formation continue) s'adressant aussi bien aux personnes exerçant une activité rémunérée qu'aux chômeurs. Cela a favorisé la capacité de changement de l'ensemble de la population active. Et les partenaires sociaux ont été (pendant tout le XXe siècle), et se trouvent toujours, placés à des postes d'importance significative dans les structures publiques de décision et de mise en oeuvre. Ce rôle s'est encore renforcé à partir des années 1993/94, contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des autres pays européens.

4.5 Pour ce qui concerne le contenu, la politique du marché du travail a, en l'occurrence, été recadrée pour passer d'une gestion par règles à une gestion orientée vers les besoins et comportant des mesures organisées en fonction des individus. Les partenaires sociaux sont devenus les intervenants principaux, avec les collectivités locales, au sein de 14 conseils régionaux de l'emploi dotés de compétences et de ressources publiques leur permettant de mener en priorité des actions de lutte contre le chômage et une politique de l'emploi au niveau régional.

4.6 Ainsi, les partenaires sociaux se sont constitué, au fil de longues années, une conscience collective de grande ampleur, qui est une conscience de prise de responsabilité au plan social, de même que les pouvoirs publics ont appris à se servir de leurs ressources et de leur influence. Les partenaires sociaux détiennent un fonds inégalé d'information et de connaissances en matière de marché du travail, et c'est pourquoi ils sont en mesure d'exprimer rapidement les besoins de manière fiable. Ils font bénéficier les pouvoirs publics de ressources qui ne

coûtent rien, par le seul fait de la participation des groupes d'intérêt; ils trouvent des solutions imaginatives à la faveur de discussions et de cycles de décision, et les organisations jouent un rôle décisif lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur des politiques, de mettre en oeuvre ces politiques, et tout particulièrement de les faire accepter. Ainsi, les pouvoirs publics dépendent de la collaboration des partenaires sociaux pour l'application des dispositifs de flexicurité.

5. Le bon dosage des politiques

5.1 Pour comprendre tout à fait le système danois de flexicurité, il convient de considérer le contexte «sociétal» dans lequel s'inscrit ce système. Aussi bien la politique économique que, du reste, le secteur public influent sur les fonctionnalités du marché du travail et ces éléments convergent pour donner ce que l'on appelle le «modèle danois». Ce phénomène d'interaction est représenté par le schéma de l'annexe 7.

5.2 Pendant la dernière moitié des années 80 et la première moitié des années 90, l'économie danoise a été en crise. Ainsi, de 1987 à 1993, la croissance moyenne a été de 0,8 % par an et le taux de chômage est passé de 5 % en 1987 à 9,6 % en 1993. Cette crise a été le résultat de mesures d'austérité économique adoptées suite à des déficits considérables des finances publiques constatés les années précédentes.

5.3 À partir de 1993, l'on a renforcé la politique active du marché du travail, et en même temps, l'économie a bénéficié de conditions favorables, sous forme de faibles taux d'intérêt et d'une politique économique d'expansion. Au début de la période de croissance, à partir du milieu des années 90, le déficit des finances publiques du Danemark était d'une telle ampleur que les règles du pacte de croissance et de stabilité auraient volé en éclats si elles avaient existé. En outre, l'on avait modifié les règles de financement de l'immobilier (en allongeant la durée des prêts et en prévoyant une possibilité de conversion), de sorte que les disponibilités financières des individus se sont accrues. La forte croissance, la baisse du chômage et l'optimisme renaissant ont eu pour conséquence que la population a accepté plus facilement le resserrement des règles régissant le marché du travail.

5.4 Les dépenses publiques supplémentaires ont notamment servi à financer un effort massif en vue d'assurer la garde des enfants, de sorte que les femmes ayant des enfants en bas âge soient réellement disponibles sur le marché du travail.

5.5 Cet effort accru en faveur de la politique du marché du travail a également eu pour conséquence un effort accru en matière de formation et de perfectionnement; l'État a massivement investi afin que chacun, salarié ou demandeur d'emploi, ait accès au perfectionnement. Ces efforts ont servi soit à financer des actions de formation proprement dites, soit à compenser en partie des pertes de salaire. Dans le même temps, l'on a accru à tous les niveaux le nombre des places de formation pour les jeunes.

5.6 De manière générale, l'on doit dire que le système danois, qui repose sur un niveau élevé de soutien aux chômeurs et donc un salaire de réserve de niveau élevé, exige une main-d'œuvre qualifiée et productive. Si l'on laisse se développer un nombre important de travailleurs peu qualifiés qui ne peuvent prétendre au niveau de rémunération que suppose naturellement un niveau aussi élevé de soutien aux chômeurs, l'on court le risque de provoquer un taux de chômage beaucoup trop important.

5.7 La stratégie économique qui a été appliquée avec succès à partir des années 1990 était une stratégie d'investissement,

consistant à créer de la croissance au moyen de réformes offensives et d'investissements dans la formation et dans le service public. Une attitude positive de confiance en l'avenir et une forte sécurité des revenus favorisent le désir de consommation et garantissent un niveau élevé de demande intérieure.

5.8 La stratégie économique actuelle a été une réaction contre la crise économique dans laquelle s'est trouvé le Danemark à partir de 1987, période pendant laquelle le gouvernement réduisait les déficits considérables des finances publiques et de la balance des paiements par des économies et des restrictions. La stratégie de réduction des dépenses apporta une solution aux problèmes d'équilibre budgétaire, mais eut pour résultats une faible croissance et un taux de chômage sans cesse plus élevé. La stratégie actuelle est apparemment source de croissance et d'emploi associés à l'équilibre des finances publiques et de la balance des paiements. Cet ensemble de conditions n'a, de fait, plus été réalisé depuis les crises pétrolières des années 70.

6. Défis actuels

6.1 Bien que que la «flexicurité à la danoise» ait donné de bons résultats ces dernières années, elle doit bien évidemment faire face à un certain nombre de défis.

6.2 La mondialisation et l'évolution des techniques font peser une certaine pression de nature générale sur le marché danois du travail. Ce sont surtout les personnes non qualifiées qui en viennent à se trouver sous pression, dans la mesure où elles sont confrontées à la concurrence des pays à bas salaires et à l'automatisation de la production.

6.2.1 Jusqu'à présent, le Danemark a pu résister à cette pression en réduisant le nombre des travailleurs non qualifiés sur le marché du travail; en effet, la proportion de travailleurs non qualifiés est plus importante chez les travailleurs plus âgés qui quittent le marché du travail que chez les nouveaux arrivants, plus jeunes. À l'heure actuelle, toutefois, de nombreux jeunes ne disposent pas d'un niveau de qualification suffisant, ce qui risque à long terme de miner le système danois de flexicurité. Donc, si l'offre de main-d'œuvre qualifiée ne s'adapte pas d'une manière ou d'une autre à la demande, les dépenses publiques occasionnées par le soutien aux chômeurs et d'autres transferts de revenus peuvent facilement devenir excessives.

6.2.2 Au Danemark, l'on connaît des entreprises qui ferment et qui délocalisent en totalité ou en partie leur production vers des pays où les niveaux de salaires sont moins élevés. Il s'agit là d'un défi, en particulier dans les endroits périphériques, où toute fermeture d'entreprise est ressentie avec une intensité considérable. Le marché danois du travail où, structurellement, dominant les petites et moyennes entreprises, est cependant considéré comme une grandeur dynamique, de telle sorte qu'au lieu d'essayer de maintenir les emplois, l'on s'efforce au niveau politique et en coopération avec les partenaires sociaux, de créer des emplois qui soient plus compétitifs.

6.3 L'importante rotation sur le marché du travail a pour conséquence que les employeurs sont moins enclins à financer des formations de perfectionnement dans la mesure où ils ne savent pas combien de temps ils pourront garder leur personnel. Le problème concerne surtout les personnes non qualifiées, étant donné que les employeurs font davantage d'efforts pour conserver la main-d'œuvre spécialisée qui est difficile à trouver et lui assurer une formation continue, et étant donné aussi que le personnel non qualifié n'est pas toujours motivé pour participer à la formation continue. C'est pourquoi il existe

un vaste système public de formation et de perfectionnement subventionné, auquel les employeurs sont tenus de participer, pour la main-d'œuvre non qualifiée et la main-d'œuvre qualifiée, car le fait de pouvoir disposer d'une main-d'œuvre convenablement qualifiée est l'une des conditions du bon fonctionnement du système danois de flexicurité, et une vaste offensive de requalification est politiquement souhaitable.

6.4 De nombreux immigrants ont des difficultés à prendre pied sur le marché du travail danois, ce qui limite aussi les possibilités d'intégration. Les problèmes rencontrés sur le marché du travail sont dus notamment au fait que certaines catégories d'immigrants et leurs descendants ne possèdent pas les compétences qui leur seraient nécessaires pour pouvoir se situer au niveau qu'atteignent le soutien aux chômeurs ainsi que les salaires au Danemark. Le niveau de formation des immigrants et de leurs descendants est donc inférieur à ce qu'il est parmi les Danois d'origine, et ils ont en moyenne un taux d'activité plus faible et un taux de chômage supérieur à ceux du reste de la population. Les problèmes rencontrés peuvent être de nature linguistique, sociale, ou dus au manque de formation.

6.4.1 L'explication se trouve peut-être aussi en partie dans des différences culturelles et dans des habitudes profondément enracinées. L'expérience démontre que pour ces catégories, la demande d'emploi varie davantage que pour d'autres catégories. Quand la demande d'emploi diminue, les employeurs sont plus enclins à essayer des «formules nouvelles» et à embaucher des personnes d'une origine ethnique différente. Un niveau élevé d'emploi et une faible demande d'emploi peuvent ainsi, en soi, donner aux immigrants et à leurs descendants un meilleur accès à l'emploi, sans que pour autant, cela apporte une solution à la totalité du problème de l'intégration. L'évolution démographique autorise à penser que les emplois danois devraient s'ouvrir davantage aux immigrants au cours des années à venir.

6.5 Le modèle danois de bien-être repose sur un haut niveau d'emploi parmi les femmes — aussi bien pour ce qui est d'assurer les services publics nécessaires que pour ce qui est de maintenir un haut niveau de recettes fiscales. D'une part, cela signifie que les femmes sont plus indépendantes financièrement, et d'autre part, cela suscite des défis quant à la manière de faire coexister la vie familiale et la vie professionnelle. Si on le compare à de nombreux pays européens, le Danemark a parcouru beaucoup de chemin en ce domaine, mais il en reste encore beaucoup à parcourir, notamment pour garantir l'égalité des chances pour les hommes et pour les femmes en matière de carrière.

6.6 Le système danois coûte cher à l'État, qui finance une bonne partie des indemnités de chômage. Les dépenses occasionnées par la politique passive du marché du travail ont ainsi représenté 2,7 % du PIB en 2003, ce qui constitue un record dans l'Union européenne. À l'avenir, c'est tout le financement de l'État providence danois qui sera mis à l'épreuve de plusieurs manières. Pour maintenir le financement du système social sans augmenter la fiscalité, il faut des taux d'activité plus élevés pour la partie de la population qui est en âge d'exercer un emploi.

6.6.1 La fiscalité danoise compte parmi les plus élevées de l'Union européenne. La pression fiscale au Danemark se situe ainsi aux environs de 49 % du PIB, alors que la moyenne de l'UE s'établit autour de 40 %. C'est surtout la taxation de la consommation qui est élevée, tandis que que l'imposition du travail n'occupe pas la toute première place. L'impôt sur le revenu est d'un niveau élevé et il est très progressif, mais les employeurs ne paient pour ainsi dire pas de cotisations sociales. L'annexe 5 décrit plus en détail ce qu'est la structure de la fiscalité au Danemark. La mondialisation aura peut-être pour effet de mettre à l'avenir sous pression certaines recettes fiscales.

6.6.2 En raison de l'évolution démographique, le nombre des personnes âgées augmente et le nombre des personnes en âge d'exercer un emploi rémunéré diminue. Cela est dû à la fois à la faiblesse numérique des générations jeunes, à l'importance numérique des générations d'après-guerre et à un accroissement de la durée de vie. Dans le débat sur les réformes éventuelles du système d'État providence, la politique du marché du travail — y compris les mesures d'aide aux chômeurs — est également en jeu. Le système danois des retraites est toutefois en partie préparé à ces mutations (cf. annexe 6). Il peut survenir une pénurie de main-d'œuvre, et comme la réserve de main-d'œuvre que constituent les femmes est déjà utilisée dans une large mesure, il faudra trouver d'autres moyens de faire augmenter l'emploi. Ces moyens pourraient être par exemple le relèvement de l'âge de départ à la retraite ou bien l'augmentation de l'immigration de main-d'œuvre possédant les compétences recherchées.

6.7 Environ un quart de la population en âge d'exercer une activité rémunérée n'exerce pas d'emploi et bénéficie, sous une forme ou sous une autre, d'une assistance publique (chômage, remise en activité retraite anticipée, congés de maternité, études, etc.). Approximativement la moitié de ces personnes se sont retirées définitivement du marché du travail pour des raisons de fatigue, de chômage, ou bien par choix, tandis que l'autre moitié se trouve simplement sans emploi de façon temporaire. L'assistance publique dont bénéficient ces personnes est l'un des piliers d'un État-providence, mais elle est un défi par rapport au financement futur d'une société de bien-être. Il faudra réduire le pourcentage de la population qui se retire prématurément du marché du travail, si l'on veut pouvoir assurer à long terme le financement de la société de bien-être.

6.8 Pour une part de plus en plus importante, la politique du marché du travail en vient à être réglemantée en fonction des dispositions et des pratiques de l'Union européenne. Au Danemark, la tradition est de régler l'organisation du marché du travail par voie de conventions entre les partenaires sociaux, et non pas par la législation. Si la réglementation communautaire devient excessivement détaillée, l'on risque de voir se réduire la mesure dans laquelle la population accepte les changements, et de voir l'évolution prendre une autre direction que celle que souhaitent les partenaires sociaux. Avec la méthode communautaire de coordination ouverte, il semble que l'on ait trouvé un moyen d'assurer à la fois la pérennité des traditions danoises et la synchronisation de la politique européenne de l'emploi et du marché du travail.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil portant modification de la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le lieu des prestations de services»

[COM(2005) 334 final — 2003/0329 (CNS)]

(2006/C 195/13)

Le 14 octobre 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 250 du traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 avril 2006 (rapporteur: M. Metzler).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

Synthèse et recommandations

Le Comité salue cette initiative qu'il considère comme un progrès. La proposition à l'examen entend simplifier et clarifier certaines règles qui, en matière de TVA et de détermination du lieu des prestations de services, sont particulièrement susceptibles de donner lieu à des litiges. Le Comité salue cette initiative modifiant la sixième directive TVA. Elle constitue une avancée vers la concrétisation du processus de Lisbonne et la réalisation des objectifs visés dans la directive sur le marché intérieur. Le dynamisme de la société civile européenne suppose un système économique à la fois efficace et compétitif et, dès lors, l'application de règles comparables. La proposition modifiée de directive est à cet égard opportune, en ce sens qu'elle entend prévenir, en élargissant le principe d'imposition sur le lieu de consommation, les distorsions de concurrence découlant de la législation. Toutefois, cet objectif doit impérativement s'accompagner, comme mentionné ci-après, de la mise en place de dispositifs appropriés permettant également aux petites et moyennes entreprises de participer aux échanges intracommunautaires sans pour autant devoir subir des charges administratives supplémentaires disproportionnées. Il convient d'envisager la création d'un mécanisme efficace de guichet unique.

Dans son avis du 28 avril 2004, le CESE avait déjà attiré l'attention sur l'évasion fiscale dont fait l'objet la TVA et a proposé, pour y remédier, de mettre en place un système permettant une collecte plus efficace de cet impôt. Cet avis critiquait l'inégalité de traitement entre les citoyens/consommateurs en raison des lacunes du système actuel de taxe sur la valeur ajoutée. Il convient d'y remédier rapidement.

Il faut supprimer au plus vite les distorsions de concurrence. Elles tiennent notamment au fait qu'un opérateur ne peut fournir ses services sur le marché à un prix inférieur que parce que la TVA est déduite à un stade intermédiaire, ce qui lui confère un avantage indu quant au prix. Ainsi, le Comité invite donc à nouveau les institutions décisionnelles à prendre les mesures qui s'imposent.

La confusion terminologique inhérente à la pluralité linguistique de l'Europe risque de mettre un terme aux échanges commerciaux intracommunautaires et à l'existence de marchés communs. L'application d'une législation uniforme passe par un consensus quant à sa définition. Aussi, le CESE invite-t-il à lever la confusion quant aux concepts. La notion de «bien immeuble», visée notamment à l'article 9 bis de la proposition modifiée, constitue un bon exemple de domaine pour lequel la CJCE

tente de remédier aux définitions divergentes en vigueur dans les États membres de l'Union européenne. Elle pose pour ce faire des notions propres au droit communautaire comme concepts de base de la sixième directive TVA (voir la notion de «location de biens immeubles», affaire Maierhofer C-315/00, arrêt du 16 janvier 2003).

Les actes juridiques considérés comme indispensables doivent par conséquent être adoptés dans les plus brefs délais afin de permettre aux législateurs de les transposer rapidement dans le droit national en matière de TVA. Il n'est toutefois pas certain que le délai pour la transposition de cette directive, fixé au 1^{er} juillet 2006, sera respecté.

Motivation

1. Introduction

L'Union européenne entend notamment, aux termes des résolutions prises à Lisbonne, devenir d'ici dix ans l'économie la plus compétitive du monde. La réalisation de cet objectif exigerait de l'Union européenne et de ses États membres qu'ils disposent d'une fiscalité compétitive à la fois cohérente et coordonnée à l'échelle de l'Union. La sixième directive communautaire TVA harmonise dans une très large mesure la TVA au sein de l'Union européenne mais, comme le CESE l'a déjà souligné dans son avis du 28 avril 2004 sur le projet de directive du 23 décembre 2003 relatif aux règles applicables au lieu des prestations de services (ECO/128), il subsiste pourtant des obstacles et des entraves considérables aux échanges commerciaux intracommunautaires.

La proposition de directive à l'examen portant modification de la sixième directive TVA renvoie à la proposition de directive du 23 décembre 2003 et révisé de manière cohérente les règles régissant le lieu des prestations de services entre entreprises (*business to business* — B2B) et entre entreprises et consommateurs finaux (*business to consumer* — B2C).

2. Historique

2.1 Depuis les deux premières directives communautaires du 11 avril 1967, la Communauté s'est fixé pour objectif de lever les barrières fiscales entre les États membres. La réalisation de cette ambition suppose un lieu d'imposition unique. Le principe du pays d'origine qu'il est envisagé d'introduire conduirait à assujettir dans l'État d'établissement d'un agent économique l'ensemble des activités imposables qu'il y réalise dans le cadre

de la Communauté européenne. Ainsi, un bien fourni par exemple à partir de la France dans un autre État membre aurait, en vertu de ce principe, été taxé en France au taux de TVA français. Il en irait de même des services fournis à partir de la France.

2.2 Le principe du pays d'origine aurait toutefois nécessité l'introduction dans les différents États membres de taux de TVA harmonisés afin de prévenir des distorsions de concurrence. Par ailleurs, il aurait avant tout supposé la mise en place d'un système interne de compensation, étant donné que la TVA représente une part considérable des rentrées fiscales nationales et des ressources budgétaires de l'Union européenne.

2.3 L'Union européenne a par conséquent décidé, au moins pour une longue période transitoire, de renoncer au principe du pays d'origine.

2.4 La Commission européenne a néanmoins pris différentes mesures pour intensifier les échanges économiques entre les États membres, réduire les obstacles administratifs et diminuer les distorsions de concurrence engendrées notamment par la disparité des taux d'imposition, voire, dans la mesure du possible, les éviter complètement. Notons à cet égard que, par le passé, le Conseil a contribué à maintenir ces disparités. Le CESE continue quant à lui de soutenir les efforts déployés par la Commission en matière d'adaptation en vue de faciliter le fonctionnement du marché intérieur.

3. Raison d'être et objectif de la nouvelle législation

Le lieu des prestations de services détermine en règle générale le lieu d'assujettissement à la TVA. Vu que le taux normal de TVA varie dans l'Union européenne entre 15 % et 25 %, les secteurs entrant dans le champ d'application de la proposition modifiée à l'examen risquent fort de subir une distorsion de concurrence entre les opérateurs/assujettis dans l'Union européenne ainsi que par rapport aux opérateurs de pays tiers. Dans sa jurisprudence, la CJCE s'oriente de plus en plus souvent vers une interdiction des atteintes à la concurrence provoquées par des différences de traitement quant à la TVA, notamment entre les entreprises assujetties et les organismes publics. Ainsi, la CJCE indique par exemple dans son arrêt du 13 octobre 2005 rendu dans le cadre de l'affaire C-200/04 «Finanzamt Heidelberg contre ISt internationale Sprach- und Studienreisen GmbH» qu'il apparaît clairement en l'espèce que toute condition supplémentaire à l'application de l'article 26 de la sixième directive communautaire TVA pourrait conduire à une différenciation inadmissible entre les agents économiques, ce qui se traduirait à l'évidence par une distorsion de la concurrence entre les opérateurs concernés, compromettant ainsi l'application uniforme de cette directive.

4. Proposition modifiée de directive du Conseil en date du 20 juillet 2005

4.1 Observation générale

L'une de ces mesures est reprise dans la proposition modifiée de directive du Conseil du 20 juillet 2005 (COM(2005) 334 final). Cette proposition modifiée fait suite à une proposition de directive du Conseil portant modification de la directive

77/388/CEE en ce qui concerne le lieu des prestations de services en date du 23 décembre 2003 (COM(2003) 822 final — 2003/0329 (CNS)).

Le Comité économique et social européen a rendu le 28 avril 2004 un avis sur cette proposition de directive. Il y souligne que les nouvelles règles sont bien loin d'atteindre l'objectif de simplification poursuivi généralement par la Commission. Il estime de surcroît qu'il convient autant que possible de réduire les possibilités d'interprétation de ces dispositions par les États membres et la marge d'appréciation des autorités fiscales. Il considère surtout qu'au vu des difficultés qu'il rencontre dès à présent, le système électronique d'échange d'informations sur la TVA (VIES), en tant que dispositif de contrôle, n'est pas à la hauteur.

4.2 Document de consultation

Plusieurs consultations quant au lieu des prestations de services ont entre-temps eu lieu, d'où il ressort en général que les règles en la matière devraient être révisées, les dispositions actuelles étant considérées comme problématiques. Dans le même temps, il a globalement été admis que toute modification dans ce domaine doit, d'une part, satisfaire aux exigences du contrôle par les autorités fiscales et aux obligations fiscales des opérateurs et, de l'autre, se conformer au principe prévoyant que la TVA revienne à l'État de consommation du service. Les participants aux consultations n'ont de plus eu de cesse de rappeler la nécessité d'adopter des règles applicables et n'occasionnant pas de coûts excessifs afin de ne pas entraver les échanges commerciaux (intracommunautaires).

4.3 Règle générale prévue par la proposition modifiée

4.3.1 Il faut par conséquent clairement distinguer si les services sont fournis par un opérateur à une entreprise (assujettis) ⁽¹⁾ ou par un opérateur à un consommateur final (non-assujettis) ⁽²⁾. La proposition à l'examen fait bien la différence entre le traitement réservé aux assujettis et non-assujettis dans ces deux cas de figure.

4.3.2 S'agissant des services fournis aux assujettis, le lieu de la prestation devrait en règle générale être le lieu d'établissement du preneur et non le lieu à partir duquel le prestataire de services exerce son activité économique.

4.3.3 Le document à l'examen propose de maintenir la règle générale selon laquelle le lieu des prestations de services fournies aux non-assujettis est censé être le lieu d'établissement du prestataire. Cette décision est motivée par le fait que l'imposition des prestations de services aux non-assujettis dans d'autres États membres occasionne aux prestataires des charges administratives disproportionnées, notamment leur enregistrement dans ces États membres.

4.3.4 C'est pourquoi, en l'absence d'un mécanisme permettant le recouvrement de la taxe dans les États membres sans pour autant créer de complications administratives inutiles, il serait impossible de taxer sur le lieu de consommation toutes les prestations rendues aux non-assujettis.

⁽¹⁾ «Assujetti» désigne en l'espèce tout opérateur dont les services doivent être soumis à la TVA et qui, en règle générale, peut déduire le montant de la TVA acquittée sur ses achats de la TVA dont il est lui-même redevable.

⁽²⁾ «Non-assujetti» désigne en l'espèce toute personne, en réalité les personnes privées et les consommateurs finaux, qui n'est pas une entreprise et n'est pas soumise à l'obligation de déclarer la TVA perçue.

4.3.5 Certaines exceptions à cette règle générale sont néanmoins nécessaires.

5. Contenu (modifications) de la proposition de directive

5.1 Exceptions à la règle générale

Un grand nombre de parties concernées par cette question dans l'Union européenne approuvent les modifications proposées quant au lieu d'imposition des prestations de services. D'autres ont en revanche demandé le maintien en vigueur du principe du pays d'origine et des dispositions générales actuelles.

5.2 Détails de la nouvelle législation

Ne sont brièvement abordées ci-dessous que certaines des modifications introduites par la proposition de directive à l'examen:

5.2.1 Article 6 — Services

— Il est proposé d'insérer un paragraphe 6 précisant que les services entre établissements ne sont pas considérés comme des prestations de services aux termes de cette directive.

5.2.2 Article 9 quinquies — Services particuliers fournis à des assujettis

— Le paragraphe 2 a été ajouté. Il fixe le lieu des prestations lorsque sont fournis des services de restaurant et de restauration à des assujettis à bord de navires, d'aéronefs ou de trains dans le cadre d'un service de transport de passagers. Le lieu des prestations est alors le lieu de départ du service de transport.

La proposition a dès lors tenu compte du souci de clarté que partage le CESE.

— Le paragraphe 3, dans sa version modifiée, entend par «**location ou crédit-bail** de longue durée» un accord régi par un contrat prévoyant la possession ou l'utilisation continue des biens meubles corporels pendant une période supérieure à trente jours (par exemple la location d'une voiture par un assujetti en vue de son utilisation immédiate (consommation du service)).

5.2.3 Article 9 septies — Services particuliers fournis à des non-assujettis

— En renvoyant à l'article 9 octies, paragraphe 1, point d), la modification apportée au paragraphe 1, point c), exclut les services d'enseignement à distance du champ d'application de cette disposition et les soumet à des règles particulières.

— Les services de restaurant et de restauration sont dorénavant visés au point d) du paragraphe 1, et dès lors imposés à l'endroit où ces prestations sont matériellement exécutées.

— Le paragraphe 2 prévoit que les services de restaurant et de restauration fournis à bord de navires, d'aéronefs ou de trains dans le cadre d'un service de transport de passagers sont virtuellement exécutés au lieu de départ du service de transport. Cette modification fait suite à une demande formulée au cours du processus de consultation.

— Le lieu des prestations de services de location de longue durée, c'est-à-dire supérieure à trente jours, de moyens de transport rendus à un non-assujetti est le lieu où cette personne est établie ou a son domicile ou sa résidence habituelle.

— Le lieu des prestations de services de location de courte durée (par exemple la location d'une voiture pour quelques jours) est le lieu de mise à disposition du moyen de transport. Cette disposition a elle aussi été approuvée par la majorité des participants à la consultation.

5.2.4 Article 9 octies — Services qui peuvent être fournis à distance à des non-assujettis

— Cet article a été entièrement remanié. Le lieu des prestations de services visées à l'article 9 octies, paragraphe 1, est le lieu où la personne est établie ou a son domicile ou sa résidence habituelle.

La consultation a fait apparaître que cette disposition avait, dans une très large mesure, été accueillie avec une grande réserve compte tenu des charges administratives disproportionnées nécessaires pour remplir les obligations en matière de TVA. Aussi a-t-il été envisagé de demander que cette disposition soit subordonnée à la mise en place d'un mécanisme de guichet unique.

— Le CESE invite la Commission à préciser encore les services visés à cet article.

5.2.5 Article 9 nonies — Services fournis par un intermédiaire à des non-assujettis

— La modification prévoit clairement que le lieu des prestations de services fournies par un intermédiaire est l'endroit où l'opération principale est effectuée conformément aux articles 9 bis à 9 octies et 9 decies.

5.2.6 Article 9 decies — Services fournis à des non-assujettis en dehors de la Communauté

— Les modifications apportées à cet article découlent de la suppression de certains passages de l'article 9 octies, tel que mentionné ci-dessus.

5.2.7 Article 9 undecies — Mesures visant à éviter les cas de double imposition

— Les règles relatives à la détermination du lieu des prestations applicables aux services de commerce électronique, de télécommunications et de radio et télédiffusion fournis par un prestataire établi en dehors de l'Union européenne sont maintenues en l'état. Le lieu des prestations continuera donc d'être l'État membre où le preneur non-assujetti est établi ou l'État membre où les prestations de services sont effectivement utilisées ou exploitées.

Compte tenu du fait que ces dispositions sont à présent couvertes par les articles 9 octies et 9 nonies, les références aux points h), j) et l) sont supprimées.

5.2.8 Article 22, paragraphe 6, point b), dans la version figurant à l'article 28 nonies — Extension de l'état récapitulatif

— La proposition de modification de cet article prévoit d'étendre à certaines opérations de prestation de services l'état récapitulatif que doit déposer tout assujetti identifié à la taxe sur la valeur ajoutée. Sont concernés diverses prestations fournies à des acquéreurs identifiés à la taxe sur la valeur ajoutée, les opérations visées au cinquième alinéa et les preneurs assujettis auxquels il a fourni des services dans les conditions prévues à l'article 9, paragraphe 1.

5.2.9 Modifications techniques

La proposition à l'examen porte par ailleurs essentiellement sur des modifications techniques pour lesquelles nous vous prions de bien vouloir vous reporter au paragraphe 2.12 des explications de la proposition modifiée.

6. Propositions et observations du Comité économique et social européen

6.1 Lieu des prestations de services fournies à des assujettis

6.1.1 Le Comité se réjouit de l'extension programmée du champ d'application du mécanisme d'autoliquidation aux opérateurs, c'est-à-dire de l'échange de prestations entre assujettis.

6.1.2 Cela suppose toutefois que les utilisateurs puissent en toute circonstance recourir sans problème au mécanisme d'autoliquidation. Des problèmes risqueraient en effet de survenir si un prestataire de services pouvait répercuter sur le destinataire de la prestation l'évaluation de la transaction, notamment les dispositions en matière de taxe sur le chiffre d'affaires, la détermination du lieu de la prestation, l'assujettissement à l'impôt et le taux d'imposition ou une éventuelle exonération fiscale, sans que celui-ci ait la possibilité de vérifier ces données avec précision.

6.1.3 Il convient d'épargner aux opérateurs des obligations de déclaration et d'enregistrement supplémentaires considérables. Il est indispensable de permettre à chaque opérateur de l'Union européenne de déterminer précisément si, pour une opération donnée, l'entreprise ou l'assujetti destinataire d'une prestation établi dans l'autre État membre de l'UE est tenu de recourir pour cette opération au mécanisme d'autoliquidation. En cas d'échec — a posteriori — de l'autoliquidation, l'existence de trop nombreuses responsabilités pesant sur l'entreprise prestataire porterait préjudice à l'ensemble du mécanisme et se traduirait par le rejet de ce système par les parties concernées.

6.2 Prestations de services fournies aux non-assujettis

6.2.1 Si un opérateur ou un assujetti fournit des services à des personnes non assujetties, l'application du mécanisme d'autoliquidation est exclue d'emblée. Ainsi, en cas d'imposition sur le lieu de consommation, l'opérateur de l'autre État membre devrait se faire enregistrer auprès des autorités fiscales de l'État où le service a été utilisé et satisfaire aux obligations nationales en matière de TVA. Des règles non bureaucratiques sont nécessaires afin de réduire au minimum ces charges administratives et ainsi de limiter autant que possible les entraves aux échanges intracommunautaires.

6.2.2 L'obligation d'enregistrement occasionne des charges supplémentaires considérables et des coûts importants et, en cas d'incertitude, conduit l'opérateur assujetti à renoncer à fournir le service. Loin de conduire à une ouverture du marché intérieur et à une concurrence équitable entre les opérateurs dans l'ensemble des États membres, cela désavantagerait fortement les entreprises européennes établies d'autres États membres par rapport aux fournisseurs de services nationaux, cas de figure qui ne contribuerait en rien à la réduction des entraves aux échanges commerciaux. L'élargissement du principe d'imposition sur le lieu de consommation des services fournis aux non-assujettis ne serait dès lors possible que si le fonctionnement du système de guichet unique proposé par la Commission est aussi rapide qu'irréprochable. Alors seulement, les opérateurs seront disposés à fournir des services imposables dans l'ensemble des 25 États membres de l'UE en l'absence de mécanisme d'autoliquidation. Dans le cas contraire, le risque serait de voir se produire l'effet inverse, à savoir l'éviction des petites et moyennes entreprises du marché intérieur européen.

7. Procédure de remboursement de la TVA déductible

7.1 Il en va de même de la simplification des obligations de TVA dans le cadre de la procédure de remboursement de la TVA. Les problèmes relevés en matière de remboursement de la TVA conduisent l'opérateur, notamment pour les montants les plus faibles, à se demander s'il est opportun d'introduire une demande auprès des autorités fiscales de l'autre État ou s'il ne serait pas pour lui nettement plus avantageux de renoncer tout bonnement à son droit à remboursement. Cet état de fait va toutefois à l'encontre de l'un des principes fondamentaux de la sixième directive TVA, à savoir la déductibilité de la TVA.

Le Comité considère dès lors que les efforts déployés dans certains États membres en vue de collecter efficacement et de manière uniforme la TVA doivent encore être considérablement améliorés.

7.2 Il conviendrait par conséquent que la Commission européenne mette en œuvre les propositions qu'elle avance dans le cadre de l'introduction d'un mécanisme de guichet unique et contrôle leur efficacité.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Lutte contre les obstacles liés à la fiscalité des sociétés qui affectent les petites et moyennes entreprises dans le marché intérieur — Description d'un éventuel système pilote d'imposition selon les règles de l'État de résidence»

[COM(2005) 702 final]

(2006/C 195/14)

Le 23 décembre 2005, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 avril 2006 (rapporteur: M. LEVAUX).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE rappelle qu'il est favorable, à long terme, à l'harmonisation des règles fiscales au niveau européen. Cependant celle-ci rencontre malheureusement encore des obstacles nombreux et, dans ces conditions, le CESE:

- renouvelle son approbation des orientations et des efforts de la Commission pour faciliter le développement de l'activité des PME, en s'interrogeant toutefois sur l'efficacité du dispositif proposé et sur ses limites,
- considère que, s'agissant d'une expérience pilote, il aurait été plus pertinent de proposer un système mieux encadré, s'inspirant d'expériences concrètes sur la base d'engagements volontaires de certains États et d'organisations professionnelles de PME, en limitant la durée de la période expérimentale à 5 ans, afin d'en tirer des enseignements utiles et de mettre alors en œuvre les parties reproductibles,
- suggère à la Commission de s'inspirer des éléments contenus dans les différents avis énumérés ci-après, pour, à long terme, formuler la ligne directrice qui dégagerait pour les PME des solutions cohérentes, notamment celles qui préconisent l'élaboration d'un statut de «l'entreprise PME européenne».

2. Rappel des Avis antérieurs du CESE

2.1 C'est après plusieurs propositions au cours de ces dernières années que la Commission présente la communication mise à l'examen. C'est une nouvelle contribution qui vise à donner dans le domaine fiscal, et en particulier l'impôt sur les sociétés, de nouvelles possibilités de développement aux petites et moyennes entreprises (PME) dont l'importance en matière de

création d'emplois et de richesses au sein de l'UE a été maintes fois réaffirmée, notamment dans le «Plan d'action de Lisbonne».

2.2 Le Comité économique et social européen a été consulté à plusieurs reprises depuis la fin des années 90 sur des propositions, recommandations et communications sur ce sujet ou des sujets connexes. Il rappelle ci-après les avis consultatifs et d'initiative récents qui traitent notamment du concept «d'entreprise européenne» appliqué aux PME et des simplifications fiscales nécessaires pour lever rapidement les entraves que rencontrent ces entreprises.

- En 2000, Avis d'initiative du CESE ⁽¹⁾ sur la: «Charte européenne des petites entreprises» qui, parmi une douzaine de propositions, demande «le développement d'un régime fiscal simplifié pour les PME en envisageant pour les micro-entreprises, en dessous d'un certain seuil de chiffre d'affaires, une exemption de l'imposition sur les bénéfices».
- En 2001, Avis du CESE ⁽²⁾ sur la communication de la Commission portant sur: «La politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années». Le CESE «soutenait l'ensemble des objectifs de la Commission en matière de politique fiscale en soulignant la nécessité de coordonner la fiscalité des entreprises afin de supprimer les difficultés que rencontrent les PME en raison des disparités nationales.»

- En 2002, Avis d'initiative du CESE ⁽³⁾ sur: «L'accès des PME à un statut de droit européen» qui permettrait «... d'assurer l'égalité de traitement avec les entreprises plus importantes en proposant aux PME un label européen afin de faciliter leurs activités dans le marché intérieur, d'écartier le risque des impositions multiples, etc.».

⁽¹⁾ JO C 204 du 18.07.2000, p. 57.

⁽²⁾ JO C 48/73 du 21.02.2002, p. 73.

⁽³⁾ JO C 125 du 27.05.2002, p. 100.

- En 2002, Avis d'initiative du CESE ⁽⁴⁾ sur: «La fiscalité directe des entreprises», «... invitant instamment à accélérer les mesures visant à éviter la double imposition... Approuvant l'objectif d'un marché intérieur sans entraves fiscales en adoptant des principes communs... soulignant que l'instauration d'une base d'imposition harmonisée pour toutes les entreprises de l'UE est compatible avec la souveraineté fiscale des États membres et des Régions de l'UE dans la mesure où il ne remet pas en cause leur compétence en matière de fixation du niveau de fiscalité.»
- En 2003, Avis du CESE ⁽⁵⁾ sur la: «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 90/435/CEE du Conseil, du 23 juillet 1990, concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres». Le CESE soutenait la Commission dans son projet «de supprimer ou au moins de réduire la double ou la multiple imposition fiscale des bénéficiaires distribués par une filiale dans l'État de résidence d'une société mère ou d'un établissement stable».
- En 2003, Avis d'initiative du CESE ⁽⁶⁾: «La fiscalité dans l'Union européenne: principes communs, convergence des règles fiscales et possibilité de vote à la majorité qualifiée», «... en demandant l'approfondissement de trois questions dont **l'introduction d'une base commune pour l'imposition des entreprises et la fixation à la majorité qualifiée des niveaux minimums des taux d'imposition des sociétés**».
- En 2004, Avis exploratoire du CESE ⁽⁷⁾ réalisé à la demande de la Commission sur le thème: «La capacité d'adaptation des PME et des entreprises de l'économie sociale (EES) aux changements par la dynamique économique» dans lequel le CESE réaffirme la «nécessité de réduire les barrières aux marchés globaux pour les PME et les EES, notamment par une réduction des fardeaux administratifs et juridiques auxquels elles sont confrontées».
- En 2004, Avis du CESE ⁽⁸⁾ sur la «Communication de la Commission — Un marché intérieur sans obstacles liés à la fiscalité des entreprises» dans lequel le CESE souligne:
- en 3.2, la nécessité de remédier aux dysfonctionnements du marché intérieur «en consolidant des conventions sur la fiscalité des entreprises(...) car les PME ne disposent pas des ressources nécessaires pour se conformer, à 15 et bientôt 25 réglementations différentes».
 - en 3.3, «la pertinence de recourir à une imposition selon les règles de l'État de résidence pour les PME, éventuellement en assortissant d'un plafond de chiffre d'affaires».
 - en 3.3, que «le projet pilote de la Commission en matière d'imposition selon les règles de l'État de résidence apporte une solution aux problèmes liés aux activités transfrontalières des PME en allégeant la charge administrative afférant à leurs obligations fiscales. Un système d'imposition selon les règles de l'État de résidence pourrait être expérimenté dans un premier temps sur une base bilatérale puis, après une évaluation positive, éventuellement être étendu à l'ensemble de l'Union européenne».
- en 3.4, «qu'une assiette fiscale commune à l'ensemble de l'Union européenne constitue une première étape importante».
- en 3.7, et «insiste une fois encore fortement auprès des États membres, acteurs les plus influents en la matière, sur la nécessité de parvenir à un accord permettant notamment aux PME d'étendre leurs activités au-delà de leurs frontières nationales afin de créer des emplois, et les encourage à le faire, dans la mesure où ce sont elles qui créent effectivement l'essentiel des nouveaux emplois».
- 2.3 Le CESE cite certains extraits de ces 8 avis s'étalant sur 5 années:
- pour mieux souligner l'importance de ses contributions,
 - pour rappeler les mesures appropriées qui donnent aux PME les moyens de jouer un rôle accru au niveau du marché intérieur de l'UE
 - pour souligner que la Commission témoigne, par sa persévérance, à trouver des solutions afin d'aboutir.
- 2.4 Cependant le CESE regrette que 5 années se soient écoulées sans que se concrétise un dispositif efficace. Aussi demande-t-il avec insistance au Parlement et au Conseil de se déterminer pour lever enfin les obstacles qui sont désormais clairement identifiés.

3. Propositions de la Commission et apports du CESE

3.1 Bien qu'ayant le sentiment d'avoir, par anticipation, formulé des avis convergents sur l'intérêt des propositions de la Commission, le CESE souhaite apporter des compléments sur plusieurs points.

3.2 Dans sa communication, la Commission rappelle que la participation des PME au marché intérieur est très nettement inférieure à celle des entreprises de plus grande taille et ce, notamment pour des raisons fiscales. Elle rappelle qu'il convient d'encourager l'expansion transfrontalière des PME et recommande l'imposition selon les règles de l'État de résidence. S'agissant de la fiscalité des sociétés et plus spécifiquement de l'impôt sur les sociétés, la Commission propose que les États membres et les entreprises testent le concept «d'imposition selon les règles de l'État de résidence» sous forme d'un système pilote à titre expérimental.

3.3 Le CESE a déjà préconisé et donné son accord de principe sur une telle initiative. Cependant il rappelle que seul un nombre restreint de PME envisagent une expansion transfrontalière; aussi une telle expérimentation ne peut-elle s'envisager qu'avec le concours d'un nombre limité d'entreprises qui ont, par localisation ou vocation, une stratégie visant à s'implanter à l'étranger. Au-delà de la position de principe partagée, le CESE souhaite que la Commission puisse indiquer avec plus de précisions:

- quel est le nombre approximatif de PME potentiellement intéressées dans un avenir proche à la mise en œuvre du dispositif préconisé en matière de calcul de l'assiette d'imposition sur les sociétés,

⁽⁴⁾ JO C 241 du 07.10.2002, p.75.

⁽⁵⁾ JO C 32 du 05.02.2004, p. 118.

⁽⁶⁾ JO C 80 du 30.03.2004, p. 139.

⁽⁷⁾ JO C 120 du 20.05.2005, p. 10.

⁽⁸⁾ JO C 117 du 30.04.2004, p. 38.

- quel est leur «poids» économique au sein de l'UE,
- quels sont les secteurs économiques qui sont les plus concernés.

3.3.1 En effet, l'objectif visé est d'améliorer la croissance et l'emploi en facilitant l'activité des PME aussi, compte tenu des moyens budgétaires limités dont dispose l'Europe, le CESE considère qu'il faut éviter le saupoudrage et donner la priorité à un nombre restreint de mesures favorisant l'efficacité. Pour cela il convient en fonction des informations statistiques disponibles de vérifier non seulement l'efficacité de la mesure proposée et comparer cette efficacité à d'autres mesures qui pourraient être plus pertinentes. Le CESE s'étonne que, faute d'informations suffisantes sur ce point, la Commission dans son étude d'impact ne puisse pas mesurer les coûts liés à la mise en oeuvre de la mesure qu'elle préconise.

3.4 La Commission pour justifier de l'intérêt de sa proposition s'appuie sur les résultats d'une enquête qu'elle a réalisée au cours du second semestre 2004 en interrogeant les PME et les organisations professionnelles des 25 États membres. Seuls 194 questionnaires ont été retournés à la Commission, dont 168 proviennent d'entreprises allemandes (voir document en annexe).

3.4.1 Le CESE constate qu'au sein de l'UE cette enquête n'a pas permis de recueillir un nombre significatif de réponses alors que l'on dénombre plusieurs millions de PME, dont deux dans la seule branche de la «Construction». De même il s'étonne de ne pas avoir eu connaissance des contributions apportées par les organisations professionnelles et les partenaires sociaux. Sauf si ces contributions sont confidentielles, le CESE demande qu'elles lui soient communiquées pour information.

3.4.2 Le CESE considère que, cette enquête apportant très peu d'informations utilisables, la Commission n'aurait pas dû en tirer des conclusions qui pourraient être insuffisamment fondées.

3.5 Le CESE considère que la Commission doit:

- trouver les causes du désintérêt manifesté par les entreprises face à cette enquête,
- envisager d'avoir un budget suffisant pour faire réaliser par des spécialistes des sondages de tels questionnaires. Au préalable, ces spécialistes étudieraient si l'objet de l'enquête, la cible visée et le contenu même du questionnaire seraient porteurs. Parallèlement, certains contacts directs avec des PME qui disposent déjà de filiales dans d'autres États pourraient permettre de mieux évaluer la réalité des difficultés qu'elles rencontrent,
- éviter la diffusion d'un questionnaire par le seul biais d'Internet car ce mode est, semble-t-il, peu adapté aux PME mais convient plutôt aux organisations qui consultent régulièrement le site de la Commission.

3.5.1 Peut-être également, certains dirigeants de PME, qui ont la ferme intention d'aller s'implanter dans d'autres États membres, n'inscrivent pas dans leurs préoccupations prioritaires la façon dont ils vont être taxés mais préfèrent trouver des équipes de commerciaux sur place, investir en marketing et dégager à terme des marges?

3.5.2 Peut-être enfin, d'autres dirigeants de PME considèrent que lorsqu'ils envisagent de s'implanter dans un autre État ils sont confrontés à de nombreux problèmes administratifs, juridiques, sociaux, fiscaux etc. tellement complexes que la façon dont serait imposée leur société filiale est marginale et prématurée et ils préfèrent plutôt créer une «joint venture» avec une entreprise locale (démarche favorable à la cohésion européenne).

3.6 La Commission détermine comme rappelé ci-après le champ et les objectifs du dispositif pilote qu'elle recommande:

- Une application large du dispositif pilote à toutes les PME, y compris les micro entreprises de moins de 10 salariés.
- Un calcul selon les règles applicables à l'assiette de l'impôt sur les bénéfices imposables dans l'État de résidence de la société mère, de même que ceux de l'ensemble des filiales et établissements stables et éligibles au système qu'elles possèdent dans d'autres États membres participants.
- Une base d'imposition ainsi établie qui serait répartie entre les États membres concernés en fonction de leur part dans la masse salariale totale et/ou du chiffre d'affaires global de la société. Chaque État membre appliquerait ensuite son propre taux d'imposition à la part de la base d'imposition qui lui reviendrait.
- La compensation transfrontalière des pertes.

Ainsi, pour les PME, les coûts liés à multiplicité des règles nationales en matière d'impôt sur les sociétés qui habituellement nécessitent le recours à des spécialistes onéreux pour les PME seraient réduits.

3.7 Le CESE constate que ces objectifs et le champ d'application proposés correspondent à ce qui était envisagé précédemment. Il confirme donc son accord en préconisant dans le cas d'un aboutissement favorable des expériences la mise en place très rapide d'un dispositif européen de surveillance et éventuellement de contrôle sur le dumping fiscal afin d'empêcher les entreprises par exemple de délocaliser le siège social de leur société mère dans des États de l'Union qui offriraient en matière de calcul de l'assiette de l'impôt sur les sociétés des conditions avantageuses.

3.8 La Commission invite les États membres à négocier et conclure des conventions bilatérales pour déterminer les modalités pratiques de mise en oeuvre de ce dispositif pilote, en tenant compte des orientations générales et non contraignantes qu'elle suggère. La Commission propose ses services pour la préparation et l'animation de ces accords bilatéraux.

3.9 Le CESE comprend bien les limites d'action et d'intervention de la Commission et se félicite qu'elle se cantonne à un rôle de proposition et d'incitation. Cela permettra aux PME intéressées d'expérimenter les dispositifs pilotes inclus dans les accords bilatéraux entre certains États de l'UE. En fonction des résultats de ces expériences, la Commission proposera, le moment venu, d'étendre l'expérimentation avec quelques dispositifs pilotes les plus performants.

3.10 Le CESE rejoint la Commission pour confirmer qu'un obstacle majeur pour les PME est la multiplicité des réglementations nationales. Entre les 25 États membres, la multiplication des accords bilatéraux, tous différents par principe les uns des autres, conduira les PME à n'en utiliser qu'un nombre restreint. Cela ne leur apporterait pas les simplifications recherchées.

3.11 De plus le CESE s'interroge sur les conséquences pratiques de la volonté exprimée par la Commission de ne pas proposer un dispositif plus encadré pour l'expérience qu'elle propose de lancer. Demain, après la mise en application de nombreux accords bilatéraux, comment parvenir le moment

venu à une harmonisation des règles fiscales (comme il est souhaitable de l'envisager à terme) si quelques critères de convergences ne sont pas arrêtés dès l'origine?

3.12 Enfin le CESE observe qu'aucune recherche détaillée n'a pas été engagée pour vérifier s'il n'existe pas au sein même de l'Europe entre certains États ou certaines Régions, comme la Suisse, le Lichtenstein, le Vatican, ou avec les principautés comme Monaco, San Marin, Andorre, etc. des dispositifs permettant d'éliminer ou de réduire pour les entreprises (en particulier pour les PME) les effets des multiples systèmes fiscaux nationaux, régionaux ou locaux.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion (Version codifiée)»

[COM(2006) 5 *final* — 2003/0129 (AVC)]

(2006/C 195/15)

Le 28 février 2006, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 avril 2006 (rapporteur: M. GRASSO).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Le Comité économique et social européen approuve l'initiative de la Commission de procéder à la codification du règlement (CE) 1164/94 instituant le Fonds de cohésion.
2. Le CESE confirme l'avis, déjà exprimé à plusieurs reprises, que la codification de la réglementation communautaire contribue à rapprocher le citoyen européen des instruments de l'Union européenne. Ceci est d'autant plus important dans le cas de la politique de cohésion, secteur d'importance primordiale dans la construction communautaire.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur «L'action extérieure de l'Union: le rôle de la société civile organisée»

(2006/C 195/16)

Le 28 janvier 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème de «L'action extérieure de l'Union: le rôle de la société civile organisée».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de la préparation de ses travaux en la matière, a adopté son avis le 4 mai 2006 (rapporteur: M. KORYFIDIS).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions.

1. Le présent avis a été rédigé sur la base d'un questionnaire et d'une étude. Ce travail résulte d'un long processus d'analyse, mené au plan théorique et sur le terrain, ainsi que de l'expérience acquise par le CESE de par les relations qu'il a établies avec les organes consultatifs et d'autres organisations de la société civile dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne et certains pays tiers. Toute cette démarche, qui s'est étalée sur plusieurs années, l'a amené à la conviction qu'il faut maintenant franchir une nouvelle étape et donner à ses engagements et aux relations qu'ils impliquent un caractère plus structuré et prévisible, ainsi que de les doter de meilleures perspectives.

2. Le CESE estime que combinée avec les évolutions scientifiques et technologiques, notamment dans le domaine de l'information, la mondialisation de l'économie génère une puissante dynamique qui ne peut être canalisée que par un déplacement de centre de gravité en ce qui concerne l'élaboration et le développement des relations internationales dans le monde actuel, ce glissement devant se traduire par l'intégration structurelle des liens de société à société dans les relations classiques d'État à État.

3. Le diagnostic ainsi posé amène à conclure qu'en tant que système de gouvernance, l'Union doit, dans son ensemble et d'une seule et même voix, repérer cette réalité nouvelle en temps utile. Dans la foulée de cette reconnaissance, il convient en outre qu'elle conçoive et développe des politiques d'action extérieure en s'assurant de la participation agissante de la société civile organisée et en tirant parti de celle-ci sur le plan de leur mise en œuvre.

4. Les politiques communautaires que l'on vient d'évoquer devront, chaque fois que possible, revêtir une nature anticipatrice et être impérativement intégrées. Les critères à utiliser pour les tracer et les déployer, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières de l'Union, sont la vie démocratique de l'Europe, son acquis économique et social, les objectifs stratégiques communautaires et le savoir validé.

5. Dans le tableau qui se dessine ainsi, il s'imposera de parvenir à un nouvel équilibre interne au plan de l'organisation, ainsi qu'à une conciliation plus harmonieuse de la compétitivité et de la coopération, en particulier dans des secteurs et pour des actions dont les destinataires sont situés à l'extérieur des frontières de l'Union.

6. Pour la société civile organisée européenne, prendre elle-même conscience du rôle inédit qu'elle est appelée à jouer constitue un problème complexe. Il exige qu'elle promeuve le recours à des méthodes modernes par lesquelles elle noue un

rapport qui lui soit propre avec l'apprentissage et la connaissance.

7. Pour façonner cette relation mais aussi, sur un plan général, faire évoluer les citoyens européens au sein d'une société et d'une économie qui s'appuieront sur le savoir, il est nécessaire d'introduire dans les programmes d'apprentissage tout au long de la vie une perspective nouvelle, qui implique en pratique d'intégrer dans ceux qui existent aujourd'hui les connaissances en rapport avec l'encadrement de la mondialisation et celles qui ont trait à l'action extérieure de l'Union.

8. Une triple mission incombe au CESE, en tant que porte-parole primordial de la société civile organisée au niveau européen:

- se faire le relais unique, auprès des organes politiques de l'Union, de la position de la société civile organisée sur les questions relevant de l'action extérieure communautaire, grâce à son acquis démocratique et à un processus de conciliation créative des divers intérêts en présence,
- participer activement à la conception et au développement des politiques de l'Union en rapport avec cette même action extérieure communautaire,
- assurer le suivi des politiques extérieures mises en œuvre par l'Union et de leurs effets économiques et sociaux.

9. Ces tâches du CESE couvrent un large éventail de thèmes et d'activités, étant donné que tous les problèmes qu'engendre le nouvel environnement mondial ont une résonance sur l'une ou l'autre de ses composantes, car il présente une dimension économique, sociale, environnementale et culturelle.

10. Dans le cadre ainsi tracé, la contribution la plus substantielle que le CESE pourra apporter pour la configuration et le développement des politiques de l'Union liées à son action extérieure tient à la capacité dont il dispose de dessiner dans chaque dossier, grâce à ses prises de position, un équilibre créatif, tel qu'il se dégage de la synthèse des différents intérêts exprimés par ses membres, dans le cadre d'une procédure et d'une perspective qui englobe les quatre dimensions susmentionnées.

11. Il convient de relever que le CESE dispose déjà d'une expérience significative dans les questions relevant de l'action extérieure de l'Union. Par ailleurs, on notera aussi qu'une carence existe pour ce qui est d'exploiter cet acquis, par le biais de mécanismes et d'approches communautaires plus larges. Les institutions de l'Union européenne, plus précisément, n'ont pas su exploiter suffisamment et utiliser ce savoir et les conclusions communiquées sous forme d'avis, rapports d'information et autres propositions.

12. Le CESE juge qu'il convient de trouver les moyens de mieux assurer l'articulation de cette expérience avec les structures politiques centrales de l'Union. Cette opération peut s'effectuer via la conclusion de protocoles spécifiques de coopération renforcée, comme celui qu'il a signé avec la Commission européenne mais une autre solution, préférable encore, serait qu'elle s'inscrive dans le cadre d'une action de coopération qu'il entreprendrait avec tous les organes politiques de l'Union afin d'élaborer en la matière des politiques qui soient intégrées et, de préférence, anticipatrices.

13. En tout état de cause, le CESE perçoit et souligne qu'il est nécessaire de renforcer son rôle et, plus généralement, celui de la société civile organisée, dans les tractations entourant la mondialisation, et ce, tant pour une raison générale qui est de promouvoir les visées plus larges que l'Union poursuit en la matière dans le monde du vingt et unième siècle, que pour un motif spécifique qui, dans le cas plus particulier du CESE, a trait aux modalités de cette promotion ou, autrement dit, porte sur son nouveau mode de fonctionnement qui est en train de s'ébaucher, dans le cadre et dans les conditions d'une société de la connaissance comme dans le contexte d'une de ses singularités, à savoir qu'il est à même de réaliser des interventions fiables, à l'extérieur de l'Union, au niveau de la société et avec des outils que l'on peut qualifier d'instruments de «diplomatie douce».

14. Le CESE a le souci que la spécificité susmentionnée et ces capacités dont il dispose soient entérinées et soutenues. Il ambitionne d'être reconnu comme partenaire de niveau mondial et représentant institutionnel de la société civile organisée, en particulier dans des organisations internationales, telles que le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations unies. En outre, il vise à ce que les traités signés avec des pays tiers mettent en valeur sa position et son rôle et qu'un appui soit accordé à ses politiques destinées à soutenir la société civile de ces États.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

15. Dans l'accomplissement de la tâche évoquée ci-dessus, le CESE demande à être épaulé pour développer à moyen terme des pistes significatives, parmi lesquelles figurent:

- la création d'un système moderne et intégré de communication active, d'échange d'informations et de mise en réseau avec ses partenaires à travers l'Europe et le monde mais aussi avec les autres organes de l'Union,
- le renforcement de sa visibilité et de sa collaboration vis-à-vis des organes consultatifs des organisations intergouvernementales et autres organismes internationaux concernés, plus particulièrement, en matière de rapports avec la société civile organisée,
- l'établissement d'une «banque de données électronique» sur l'action des organes et structures qui exercent une fonction consultative à travers le monde et celle des réseaux d'organisations de la société civile, ainsi que l'exploitation de cette base comme outil pour communiquer, approcher, saisir et interpréter les comportements de cette société et promouvoir à l'échelle mondiale les valeurs et les objectifs stratégiques de l'Union,
- l'élaboration, tous les deux ans, d'un rapport qui serait consacré aux développements des activités des organes et structures qui assurent la fonction consultative à travers le monde entier et à l'impact que produit sur elles l'action extérieure de l'Union.

16. Dans le fil des observations et propositions dont il vient d'être fait état, le CESE invite les organes politiques de l'Union à adopter une méthode de dialogue interinstitutionnel permanent, laquelle aura pour objectif de déboucher:

- sur une information transparente et disponible en temps utile, ainsi que sur la constitution d'un savoir collectif validé en ce qui concerne l'action extérieure de l'Union,
- sur une conception unifiée et cohérente du contenu, des motivations et des modalités des actions afférentes que l'on se proposera de développer.

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

Avis du Comité économique et social européen «Contribution au Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 — Période de réflexion»

(2006/C 195/17)

Le 15 février 2006, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29 alinéa 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer l'avis sur: «Contribution au Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 — Période de réflexion».

et, conformément à l'article 20 du Règlement intérieur, a désigné M. MALOSSE en qualité de rapporteur général.

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Le CESE se félicite tout d'abord des intentions de la Présidence du Conseil de ne pas se limiter à un bilan des initiatives entreprises au cours de la période de réflexion, mais de convenir également des prochaines étapes du processus en cours.

2. Le CESE réaffirme à cet égard la position exprimée dans ses avis des 24 septembre 2003 ⁽¹⁾ et 28 octobre 2004 ⁽²⁾ selon laquelle le traité constitutionnel est un instrument essentiel pour permettre à l'Union de faire face aux défis auxquels elle est confrontée. Il réitère en particulier l'importance de l'insertion de la Charte des droits fondamentaux, laquelle fait reposer les politiques de l'Union sur des droits pour les citoyens, ainsi que des dispositions institutionnelles et en matière de gouvernance de l'Union qui assurent à celle-ci plus de visibilité et d'efficacité.

3. Vu également la résolution du Parlement européen 19 janvier 2006 sur «La période de réflexion (la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne)».

4. Le CESE considère que:

- L'absence d'une vision claire et d'un consensus sur les objectifs et finalités de l'intégration européenne ont alimenté les doutes en dépit des réussites et des acquis de 50 ans de construction européenne;
- les réticences des citoyens portent plus sur le fonctionnement et les politiques actuelles de l'Union que sur le traité constitutionnel lui-même, dont le caractère novateur a été insuffisamment expliqué aux opinions publiques;
- le système institutionnel actuel, issu du traité de Nice, n'est pas à même de permettre à l'Union européenne de progresser sur la voie de l'intégration. Les traités actuels ne répondent pas aux exigences d'une gouvernance européenne moderne et font en particulier bien trop peu de place aux organisations de la société civile dans les processus de formation des politiques et de préparation des décisions communautaires, à tous les niveaux;
- c'est à la Commission européenne et au Conseil européen, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, de faire des propositions adéquates pour dégager les bases d'une vision du futur de l'Europe qui soit porteuse d'avenir pour

ses citoyens et donner du contenu aux politiques de l'Union afin que celles-ci répondent aux attentes des populations européennes. Dans ce contexte, le CESE se réjouit que l'accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission intervenu le 4 avril 2006 consacre une hausse du montant des perspectives financières 2007-2013 sur lequel s'était initialement accordé le Conseil européen. Il constate toutefois que cette hausse reste limitée et regrette par conséquent vivement que ces perspectives financières ne permettent pas de mobiliser des moyens budgétaires qui soient pleinement à la hauteur des ambitions assignées à l'Europe. Il renvoie à cet égard à l'avis qu'il a émis en la matière le 15 septembre 2004 ⁽³⁾;

- Pour réussir une stratégie de communication sur l'Europe, il importe au préalable de:
 - dégager une vision claire du futur de l'Europe;
 - définir et mettre en œuvre des politiques qui apportent une valeur ajoutée réelle aux citoyens;
 - assurer une plus grande lisibilité et visibilité de la construction européenne et de ses finalités;
 - réaliser une démocratisation accrue du fonctionnement de l'Union qui garantisse notamment une meilleure implication des citoyens et un dialogue plus structuré avec la société civile organisée.

5. Le CESE émet les recommandations suivantes à l'intention du Conseil européen des 15 et 16 juin 2006:

5.1 Les responsabilités

5.1.1 La responsabilité pour trouver une issue rapide à la crise d'identité que vit l'Union européenne aujourd'hui est essentiellement entre les mains des États Membres, et donc du Conseil européen. Le Sommet de juin 2006 doit par conséquent émettre un message clair sur l'avenir de l'Europe et ouvrir des pistes pour sortir de l'impasse politique actuelle. Dans cette perspective, le CESE estime que la solution de «sortie de crise» doit préserver les avancées et les équilibres atteints par le traité constitutionnel et prendre en considération le fait que le traité ait été ratifié, à ce jour, par 15 États membres.

⁽¹⁾ Avis à l'intention de la Conférence intergouvernementale 2003 (JO C 10 du 14 janvier 2004).

⁽²⁾ Avis sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe (JO C 120 du 20 mai 2005).

⁽³⁾ Avis sur la Communication de la Commission «Construire notre avenir commun: défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013» (COM(2004) 101 final) (JO C 74 du 23 mars 2005).

5.1.2 En vertu de l'article IV-443 (4) dudit traité constitutionnel, les deux échecs du processus de ratification, dont les raisons ne doivent évidemment pas être ignorées, n'impliquent pas nécessairement un abandon de ce traité.

5.2 Une meilleure gouvernance

5.2.1 Les institutions européennes, Commission, Parlement européen et Conseil, doivent anticiper les éléments les plus novateurs du traité constitutionnel en matière de gouvernance. Le CESE préconise ainsi d'élargir et de renforcer dès à présent les processus de consultation des organisations de la société civile avant toute initiative législative importante. Il invite également la Commission à étudier les conditions de mise en oeuvre du droit d'initiative citoyenne.

5.2.2 Dans ce contexte, la capacité du CESE à contribuer à donner un contenu aux politiques de l'Union par des avis exploratoires et des rapports d'information, ainsi que dans le cadre des analyses d'impact, devrait être davantage utilisée par les institutions.

5.2.3 À ce titre également et en liaison notamment avec les Conseils économiques et sociaux nationaux et Institutions similaires, le Comité poursuivra ses initiatives en vue d'apporter une contribution décisive à la promotion et à une structuration accrue du dialogue et de la concertation entre les institutions de l'Union et la société civile organisée.

5.2.4 Il s'agirait aussi de développer le principe de «subsidiarité fonctionnelle» en attribuant de plus en plus de responsabilités «au nom de l'Union» aux collectivités territoriales et aux organisations de la société civile, afin d'accélérer l'appropriation par le citoyen de la réalité européenne. Il faudrait ainsi étendre le contrôle de subsidiarité, non seulement aux collectivités territoriales, mais aussi aux organisations de la société civile.

5.3 Donner plus de contenu aux politiques communautaires et à la citoyenneté européenne

5.3.1 Il appartient aux institutions de l'Union de donner davantage de contenu aux politiques européennes afin de démontrer leur efficacité et leur impact positif sur la vie quotidienne des citoyens: emploi, mobilité, environnement, progrès social, politique de la jeunesse, esprit d'entreprise, lutte contre les discriminations et l'exclusion, etc. Ils devraient aussi poursuivre la mise en oeuvre des grands projets européens qui permettent de s'identifier à l'Union (réseaux trans-européens, politique spatiale, etc.), en lancer de nouveaux comme le service civil européen et le système européen de prévention et gestion des risques majeurs.

5.3.2 Il appartient à la Commission européenne, conformément au rôle et aux attributions qui lui sont impartis par les traités, de concevoir et de proposer de véritables politiques communes dans des domaines où la valeur ajoutée de la dimension européenne n'est plus à démontrer (énergie, environne-

ment, recherche, en particulier). Dans cette perspective, les solutions les plus pragmatiques doivent être choisies, qu'il s'agisse notamment, et selon les domaines, de cofinancements UE/États membres ou de coopérations renforcées.

5.3.3 En matière de politique extérieure, et conformément à un engagement pris lors du Conseil européen de Vienne en 1998, la cohésion et la solidarité de l'UE doivent être aussi considérablement accrues en lieu et place de la dispersion des initiatives et des positions qui font douter de la volonté réelle des États Membres de jouer la carte de l'Union. Une présentation cohérente et convaincante des intérêts légitimes de l'UE à travers le monde permettrait également de renforcer considérablement le crédit de l'Union auprès des citoyens européens et d'en assurer une visibilité accrue.

5.3.4 En donnant un contenu substantiel aux politiques de l'Union, la Commission et le Conseil rendront crédible la stratégie de Lisbonne révisée et ouvriront la voie à un projet européen après 2010 conforme aux attentes des citoyens, si tant est qu'il soit cette fois accompagné de moyens réellement à la hauteur des ambitions affichées. C'est en effet avec la perspective d'un projet global de société, qui fait actuellement défaut, que le traité constitutionnel pourra être mieux compris par les citoyens.

5.4 Utiliser pleinement les traités existants

5.4.1 Dès à présent et sans attendre un nouveau traité, la Commission et le Conseil devraient mettre pleinement en oeuvre certaines dispositions du traité de Nice comme celles qui permettent le passage à la majorité qualifiée dans certains domaines de la politique sociale et celui de la Justice et affaires intérieures.

5.4.2 Par ailleurs, le CESE recommande que la Commission et les États membres prennent de nouvelles initiatives en matière de gouvernance économique de l'Union afin de renforcer le processus de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres dans l'optique de la relance des investissements orientés vers la réalisation des objectifs définis par la stratégie de Lisbonne. Un renforcement dès à présent des attributions de l'EuroGroupe est utile dans cette perspective.

5.4.3 Il est en outre de la responsabilité du Conseil de remédier dès à présent aux retards et aux insuffisances, voire aux lacunes, qui subsistent dans de nombreux domaines tels que l'établissement de statuts européens pour les associations, les mutuelles et les petites entreprises et le brevet communautaire. Il revient également de procéder rapidement à la levée des obstacles qui subsistent à la libre circulation des personnes, des services et des marchandises. Ces retards et ces lacunes ont fait perdre de la crédibilité aux institutions de l'Union et favorisent l'expression des égoïsmes nationaux et une résurgence de la concurrence entre États membres.

5.4.4 Lorsqu'un projet d'acte législatif européen présenté par la Commission, en tant que détentrice du droit d'initiative et gardienne de l'intérêt général, n'aboutit pas, le Conseil devrait s'expliquer devant les citoyens, voire se justifier, sur les raisons du blocage intervenu.

5.5 Une information crédible et cohérente

5.5.1 Le CESE demande aux États membres de développer des campagnes d'information ciblées et permanentes sur les acquis de l'intégration européenne et la valeur ajoutée de celle-ci et de mettre en place une «instruction civique européenne» dès l'école primaire. Pour que cette information soit crédible et ne soit pas assimilée à de la propagande, elle doit s'appuyer sur les réseaux des organisations de la société civile avec l'objectif de débattre concrètement du contenu des politiques. Le rôle de la Commission européenne est fondamental aussi pour assurer la cohérence européenne des actions de communication. Dans ce contexte, la Commission devrait davantage s'engager pour défendre les politiques et mécanismes de l'Union et ne pas se contenter d'une attitude de neutralité.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

6. Favoriser la création d'un nouveau pacte entre l'Europe et ses citoyens

6.1 En signant et en ratifiant les traités européens, tous les États membres se sont engagés volontairement dans un processus d'intégration qui trouve ses fondements dans une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens.

6.2 La période de réflexion doit non seulement permettre de trouver une issue au blocage institutionnel actuel, mais elle doit également, et surtout, être mise à profit pour favoriser l'émergence d'un nouveau consensus sur les finalités de l'intégration et sur un projet politique réaliste mais ambitieux permettant aux citoyens de rêver d'une Europe qui leur apporterait effectivement, non seulement la paix, mais aussi plus de prospérité et de démocratie. Donner une nouvelle crédibilité au projet européen et conférer une nouvelle légitimité au processus d'intégration sont en effet des conditions indispensables pour surmonter la crise d'identité que traverse aujourd'hui l'UE.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres»

[COM(2006) 32 final — 2006/0010 (CNS)]

(2006/C 195/18)

Le 10 février 2006, 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, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 mai 2006 (rapporteur: M. GREIF).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 91 voix pour et 1 abstention.

1. La décision présentée par la Commission

1.1 Début 2006, la Commission a transmis au Conseil une proposition de décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres pour l'année 2006.

Ce document propose de maintenir les lignes directrices 2005-2008 adoptées en 2005 et de recommander aux États membres de poursuivre leurs politiques de l'emploi conformément aux priorités qui y sont énoncées.

1.2 Par cette décision, la Commission se conforme au nouveau cycle de gouvernance qui fait suite à la réforme de la Stratégie de Lisbonne, dans le cadre de laquelle les lignes directrices pour l'emploi, qui forment un ensemble intégré avec les grandes orientations de la politique économique, ne doivent faire l'objet d'une révision complète que tous les trois ans.

1.3 Dans le même temps, cela signifie que les États membres au Conseil ont renoncé, pour 2006, à la possibilité de procéder aux adaptations qui seraient le cas échéant nécessaires au cours des années intermédiaires.

La décision de la Commission a été précédée d'une évaluation des programmes nationaux de réforme des États membres présentés en automne 2005 dans le rapport de situation annuel et dans le rapport conjoint sur l'emploi.

2. Observations du Comité

2.1 Dans son avis sur l'adoption des lignes directrices pour 2005-2008⁽¹⁾, le CESE s'était déjà félicité de cette nouvelle approche intégrée ainsi que du cycle pluriannuel, mais avait notamment constaté:

- qu'il existe, dans certains domaines, un manque de cohérence entre les grandes orientations de politique économique et les lignes directrices pour l'emploi;
- que le succès dépend surtout du sérieux avec lequel les États membres satisfont à leurs obligations ainsi que de la mise en œuvre effective des priorités convenues au niveau national;
- que les parlements, partenaires sociaux et la société civile doivent véritablement être associés à toutes les étapes de la coordination des politiques pour l'emploi.

2.2 De plus, lors de l'élaboration des lignes directrices pour 2005-2008, le Comité avait estimé qu'une adaptation des priorités suivantes en particulier était requise:

- une politique en faveur d'une meilleure intégration des jeunes dans le marché du travail, notamment pour leur assurer un premier emploi avec des perspectives d'avenir;
- des mesures liées au passage à une économie de la connaissance, notamment pour améliorer la qualité des emplois et la productivité du travail;
- le problème de l'égalité entre les sexes dans le domaine de l'emploi y compris, dans ce contexte, la conciliation entre travail et vie de famille;
- le défi du vieillissement des personnes actives ainsi que
- le besoin de mieux combattre la discrimination sur le marché du travail basée sur l'âge, le handicap ou l'origine ethnique.

2.3 Le CESE partage le point de vue exprimé dans le rapport «Cambridge» (*Cambridge Review Report*), qui a été commandé par la Commission et examine les différentes politiques nationales consacrées à l'emploi dans les plans nationaux d'actions pour 2005, selon lequel des mesures ont été mentionnées concernant les questions horizontales citées au paragraphe 2.2 mais que, dans l'ensemble, de nombreux États membres ne leur ont pas accordé une priorité suffisante.

Étant donné que la situation du marché de l'emploi de nombreux États membres ne s'est guère améliorée et que la mise en œuvre de ces mesures au niveau national laisse à désirer, le CESE estime qu'il est urgent que l'accent soit plus particulièrement placé sur ces questions dans les recommandations annuelles adressées aux États membres et que les adaptations nécessaires soient effectuées dans le cadre des lignes directrices pluriannuelles.

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social européen du 31.5.2005 sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (en application de l'article 128 du Traité CE)» (Rapporteur: M. Malosse). (JO. C 286 du 17.11.2005).

2.4 Cette observation vaut en particulier pour l'absence d'objectifs clairs et contraignants en matière de politique de l'emploi et du marché du travail au niveau européen.

- Avec la transformation des objectifs explicites et quantifiés en valeurs de référence, on s'est écarté, lors de l'adoption des lignes directrices 2005-2008, de l'approche suivie jusqu'ici par la stratégie européenne pour l'emploi, qui assigne aux États membres un cadre clair assorti d'obligations univoques.
- Il était au contraire prévu qu'après consultation de son Parlement national et des partenaires sociaux, chaque État membre devait fixer ses propres objectifs de mise en œuvre des lignes directrices au niveau national dans le cadre des programmes nationaux de réforme.

2.5 L'année dernière déjà, le Comité avait souligné que ce système était susceptible d'affaiblir davantage le caractère contraignant de la mise en œuvre, au niveau national, des priorités fixées à l'échelle européenne, dans la mesure où les mesures en matière de politique d'emploi des États membres ne pouvaient plus être mesurées comme avant à l'aune d'objectifs européens concrets et quantifiés.

Un an plus tard, cette préoccupation (surtout la tendance à la réduction d'objectifs obligatoires) est dans une large mesure confirmée, comme le montre un premier examen du volet «emploi» des programmes nationaux de réforme présentés par les États membres. Il ressort de nombreuses analyses qu'un grand nombre des programmes nationaux de réforme transmis à la Commission affichent peu d'ambition en ce qui concerne une politique de l'emploi dans le respect des droits et devoirs des travailleurs:

- d'une part, comme les années précédentes, les programmes présentent souvent des mesures en cours qui figuraient de toute manière à l'ordre du jour du gouvernement
- d'autre part, nombreux sont les programmes nationaux de réforme qui ne contiennent pas d'informations spécifiques sur la manière dont ces mesures doivent être réalisées, avec quelles ressources et par qui.

Étant donné que la structure du marché de l'emploi et les problèmes qui y sont liés varient d'un État membre à l'autre, il est en principe souhaitable de mettre les lignes directrices en œuvre avec une certaine souplesse. Tant que les conditions mentionnées au paragraphe 2.4 subsisteront, il conviendra à tout prix éviter d'affaiblir les objectifs de la stratégie de Lisbonne renouvelée en ne les précisant pas suffisamment.

2.6 Aussi le CESE est-il favorable à des mesures efficaces visant à améliorer dans le futur la qualité des programmes nationaux pour qu'ils soient plus contraignants en ce qui concerne les délais, les responsabilités et, dans la mesure du possible, une base financière adéquate.

La plupart du temps, les programmes nationaux de réforme ne contiennent que des engagements nationaux sur les objectifs généraux de Lisbonne en matière d'emploi (emploi global, femmes, personnes âgées). Le CESE se prononce en faveur d'un nombre accru d'objectifs spécifiques, par exemple dans des

domaines tels que la lutte contre le chômage des jeunes, l'encouragement de l'égalité et de l'apprentissage tout au long de la vie, la promotion des personnes handicapées⁽²⁾ ainsi que l'extension des services de garde d'enfants et les ressources destinées à une politique active du marché de l'emploi. Dans ces domaines, seuls quelques États membres ont présenté des projets ambitieux.

Dans le contexte ainsi tracé, de sérieux efforts devraient être consentis pour redynamiser les objectifs européens et les inscrire dans les lignes directrices.

2.7 Par ailleurs, le CESE a également souligné qu'une des clés essentielles du succès des programmes nationaux de réforme réside dans la participation aussi large que possible de tous les acteurs sociaux concernés, en particulier les partenaires sociaux, à toutes les étapes du processus.

À cet égard, le Comité regrette que la consultation nécessaire des partenaires sociaux et un véritable débat avec la société civile aient souvent fait défaut lors de l'élaboration des plans d'action nationaux. Comme l'indique également le rapport d'évaluation «*Cambridge*» du Comité de l'emploi dans son analyse des rapports des États membres, cette lacune s'explique principalement par les délais d'élaboration des programmes de réforme qui étaient très serrés.

De l'avis du CESE, la participation de tous les acteurs sociaux concernés est une condition préalable pour concilier par exemple la souplesse du marché du travail et une importante sécurité d'emploi.

Pour le CESE, l'absence de participation de la société civile est également l'une des raisons qui explique pourquoi la plupart des États membres n'ont pas consenti suffisamment d'efforts pour intégrer le pilier de la sécurité sociale.

2.8 La plupart des programmes de réforme ne prennent pas suffisamment en compte, aux côtés d'une réforme structurelle du marché du travail, la nécessité d'adopter des mesures axées sur la demande afin de stimuler la croissance et l'emploi. À ce propos, le CESE a récemment souligné à plusieurs reprises qu'un contexte macroéconomique sain au niveau européen et national est indispensable.

Dans de nombreux États membres, seul un redressement durable de la conjoncture permettra d'améliorer la situation de l'emploi de manière visible. Il y a lieu d'établir des conditions-cadre adéquates qui favorisent à la fois la demande extérieure et intérieure afin d'exploiter pleinement le potentiel de croissance

et de plein emploi. Seul un petit nombre d'États membres mettent suffisamment l'accent sur la stimulation économique dans leur programme national de réforme.

2.9 Par ailleurs, le CESE a indiqué à maintes reprises que les efforts en matière de politique de l'emploi resteront lettre morte en l'absence des moyens financiers requis aux niveaux national et européen. Aussi les prévisions budgétaires doivent-elles prendre en compte les priorités dans ce domaine. Ici aussi, le rapport *Cambridge* constate des disparités dans la plupart des États membres entre les propositions ayant trait à des initiatives relatives au marché du travail et une couverture budgétaire insuffisante.

Il convient par exemple d'augmenter la marge de manœuvre budgétaire pour consentir des investissements d'infrastructure adéquats dans les États membres. Les programmes nationaux de réforme devraient si possible être conçus de manière à redynamiser la conjoncture de manière coordonnée à l'échelle européenne. Les investissements publics constituent un volet important d'une telle opération. Dès lors, les coupes sombres opérées dans les ressources prévues pour les projets TEN par le futur budget de l'UE devraient être annulées par un redéploiement des ressources.

Le CESE demande que ces aspects ainsi que d'autres entraves à la croissance et à l'emploi soient pris en compte dans le contenu matériel des prévisions budgétaires 2007-2013.

3. Suivi

3.1 Le CESE demande qu'une place adéquate soit accordée au principe de la démocratie participative dans le cadre de la mise en oeuvre des programmes nationaux de réforme dans les États membres mais aussi lors de l'examen des lignes directrices pour l'emploi. Ceci est essentiel si l'on veut que les progrès qui s'imposent de toute urgence dans le cadre du volet «emploi» du processus de Lisbonne puissent être réalisés.

3.2 À cet égard, le CESE réitère sa proposition de jouer, à l'avenir, un rôle actif avec les conseils économiques et sociaux nationaux et institutions similaires, notamment en ce qui concerne la surveillance de l'application effective des lignes directrices par les États membres.

3.3 Le Comité envisage d'élaborer un avis d'initiative séparé sur les adaptations nécessaires des lignes directrices au cours des années à venir.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

(²) Avis du CESE du 20.4.2006 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – La situation des personnes handicapées dans l'Union européenne élargie: plan d'action européen 2006-2007» (Rapporteuse: M^{me} Greif).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission: Plan d'action dans le domaine de la biomasse»

[COM(2005) 628 final]

(2006/C 195/19)

Le 23 janvier 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 TCE et au Protocole de coopération entre la Commission européenne et le Comité économique et social du 7 novembre 2005, de consulter le Comité économique et social européen sur la: «Communication de la Commission: Plan d'action dans le domaine de la biomasse»

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mai 2006 (rapporteur: M. VOSS).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 85 voix pour et 5 abstentions:

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE salue le «Plan d'action dans le domaine de la biomasse» présenté par la Commission, qui représente une importante contribution au développement durable en Europe.

1.2 L'analyse concernant le développement actuel de la biomasse ainsi que son potentiel donne pour la première fois une vision d'ensemble des possibilités et des obstacles existants en matière d'utilisation de la biomasse dans les différents secteurs énergétiques.

1.3 L'une des conditions essentielles pour parvenir à l'objectif de l'Union européenne d'utiliser 12 % d'énergies renouvelables sur l'ensemble de la consommation d'énergie d'ici à 2010 est d'augmenter la proportion de la biomasse dans les énergies renouvelables. C'est pourquoi il convient de saluer comme juste et indispensable l'intention de promouvoir davantage l'utilisation de la biomasse.

1.4 Le Comité soutient de manière explicite la volonté de combler le vide juridique en matière d'utilisation des énergies renouvelables dans le domaine du chauffage. Jusqu'à présent, il n'existe à l'échelle européenne que deux directives, celle relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables et celle relative à la promotion de l'utilisation de biocarburants. Étant donné que le chauffage représente environ 50 % de la consommation d'énergie et que la biomasse dispose d'un grand potentiel à cet égard, une proposition de la Commission est attendue avant la fin de cette année.

1.5 Cette proposition devrait toutefois ne pas se limiter à la biomasse, mais étudier également d'autres technologies issues d'énergies renouvelables permettant la production de chauffage ou le refroidissement. Un objectif concret et contraignant de l'Union pour l'an 2020 serait de nature à créer les conditions de la sécurité des investissements. Il conviendrait que l'UE se fixe comme objectif contraignant de porter à au moins 25 % d'ici à 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique.

1.6 Le Comité suit d'un œil critique le rapport annoncé par la Commission sur l'utilisation de biocarburants et demande des

actions renforcées dans ce domaine. Les biocarburants peuvent en principe contribuer de manière importante à réduire la dépendance de l'Europe à l'égard des sources d'énergie fossiles. Il convient en outre de souligner à ce sujet qu'il reste absolument décisif, même si l'on mène une stratégie de substitution ambitieuse, de mettre au point des systèmes de transport plus efficaces et d'accroître considérablement l'efficacité énergétique.

1.7 Le Comité demande donc à la Commission d'élaborer avant la fin de cette année une perspective à long terme pour les investisseurs et de proposer de nouveaux objectifs contraignants en matière de proportion d'utilisation de biocarburants d'ici à 2020.

1.8 Les moyens financiers prévus jusqu'à présent dans le 7^e programme-cadre de recherche doivent être sensiblement augmentés. Il convient également en particulier de développer davantage l'utilisation de la biomasse lignocellulosique ainsi que des sous-produits.

1.9 La directive existante visant à promouvoir le mode particulièrement efficace de la cogénération⁽¹⁾ devrait être étendue afin que l'on puisse rendre prioritaire l'utilisation de la biomasse dans la cogénération lorsque les circonstances le permettront.

1.10 La politique visant à augmenter l'utilisation de la biomasse au sein de l'Union européenne doit suivre une approche horizontale. Une coordination des politiques agricole, structurelle, régionale et énergétique permettrait de renforcer la participation des agriculteurs à la production d'énergie, préparant ainsi l'avenir de la compétitivité, de la protection de l'environnement et de l'approvisionnement énergétique en Europe.

1.11 Le Comité se félicite du signal envoyé par la Commission concernant le fait que des accords commerciaux clairs et fiables sont indispensables. Il conviendrait toutefois de mettre en place des instruments d'accès au marché qualifié également pour les produits de la biomasse, dans le cadre des accords de l'OMC. C'est la seule manière de donner à la jeune production européenne une chance de se développer.

1.12 L'utilisation matérielle de la biomasse devrait être expliquée dans un plan d'action européen.

(¹) Directive 2004/8/CE concernant la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie, JO L 52 du 21 février 2004.

1.13 Le Comité invite la Commission et les États membres à modifier la sixième directive ⁽²⁾ sur l'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires de manière à ce que les États membres puissent appliquer un taux de TVA réduit sur les matériaux et services permettant l'exploitation des sources renouvelables de chauffage et de refroidissement.

1.14 Le Comité appelle les États membres et la Commission à garantir qu'une part minimale des ressources des Fonds structurels de l'UE soit réservée aux investissements dans le domaine de l'utilisation de la biomasse et des autres énergies renouvelables. Il préconise également qu'une part minimale soit fixée pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). La part moyenne des ressources consacrées à ces investissements devrait augmenter pour atteindre en 2013, au terme de la période de programmation, 10 % des Fonds structurels à l'échelle de l'Union.

1.15 Le CESE considère que le développement des cultures énergétiques passe notamment par le découplage des paiements directs opéré à l'occasion de la dernière réforme agricole. Il estime que des actions peuvent être entreprises à court terme dans le cadre de la PAC afin d'adapter les primes aux cultures énergétiques. Celles-ci devraient en particulier être rendues possibles dans les nouveaux États membres.

1.16 Outre l'évaluation en cours de la réalisation des objectifs, le CESE estime qu'il est nécessaire d'imposer l'instauration de plans d'action pour la biomasse dans les États membres. Ainsi les différents potentiels régionaux pourront-ils être identifiés et mobilisés.

1.17 Le CESE émet des propositions visant à supprimer les obstacles administratifs et à permettre la prise en compte des sources d'énergies renouvelables, notamment dans les planifications régionales.

1.18 Le Comité attend d'un plan d'action pour la biomasse qu'il décrive les exigences relatives à une certification fiable de l'origine des produits. Parmi celles-ci, citons ici les critères de durabilité pour les produits originaires du marché intérieur de l'UE, la souveraineté alimentaire ainsi que les normes sociales et environnementales permettant un accès qualifié au marché.

1.19 Le CESE se félicite que la Commission soumette tant les bioénergies que les combustibles fossiles aux mêmes normes d'émission.

1.20 Le Comité considère que l'on évolue vers une politique européenne commune en matière d'énergie. Même si une certaine concurrence entre dispositifs de commercialisation des énergies renouvelables est souhaitable, il convient que les dispositifs qui se sont avérés particulièrement efficaces en termes de coût et d'ampleur du développement de nouveaux procédés soient mis en œuvre dans toute l'Europe. Il s'agit par exemple des modèles dynamiques de prix fixes tels qu'ils sont déjà inscrits dans les lois sur les énergies renouvelables de bon nombre d'États membres.

1.21 Aux yeux du CESE, les mesures d'aide à la commercialisation ne doivent pas devenir des subventions permanentes, mais doivent viser à rendre les énergies renouvelables compétitives et rentables en pratique, tout en prenant en considération les coûts externes.

⁽²⁾ Directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme.

2. Exposé des motifs

2.1 Considérant les points de vue de la sécurité d'approvisionnement, de la dépendance croissante de l'Europe à l'égard des importations de pétrole et de gaz, de l'augmentation des prix du pétrole et des obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre, le développement de sources d'énergie renouvelables demeure une priorité dans l'agenda de la politique énergétique européenne pour l'Union comme pour les États membres.

2.2 Les objectifs de la directive relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, et de la directive relative à la promotion de l'utilisation de biocarburants, ne pourront être réalisés sans actions supplémentaires. De même, l'Union pourrait bien manquer son objectif global de doubler la proportion de sources d'énergie renouvelables pour atteindre 12 %, si les choses devaient rester en l'état actuel. Ceci étant essentiellement dû au fait que le secteur de la biomasse devrait jouer un rôle important dans la réalisation de cet objectif, or l'évolution de son marché reste toutefois inférieure aux attentes.

2.3 La proportion d'énergies renouvelables dans leur ensemble reste toujours à un niveau faible; la part des énergies renouvelables dans la répartition énergétique de l'Union représentera en 2010 seulement 9 à 10 %, plutôt que les 12 % espérés, en l'absence de mesures appropriées. La Commission a donc présenté un plan d'action pour la biomasse, qui annonce de nouvelles initiatives du moins dans ce domaine important, délaissé jusqu'à présent sur le plan stratégique.

2.4 Les investissements dans le domaine de l'utilisation énergétique s'inscrivent toujours dans le long terme. Une centrale électrique construite aujourd'hui fonctionnera pendant plus de 30 ans. Les incertitudes qui entourent l'évolution des prix du pétrole et du gaz, auxquelles s'oppose la bonne prévisibilité des coûts des matières premières dans le secteur de la biomasse, constituent, outre les répercussions telles que les changements climatiques, un argument économique essentiel en faveur de la promotion de cette technologie. L'objectif n'est pas de mettre en place un système subventionné en permanence, mais de développer sa compétitivité tout en prenant en considération les coûts externes.

2.5 Alors que l'on s'attend à des augmentations de prix dans le domaine des carburants traditionnels, les technologies liées aux énergies renouvelables sont rendues moins chères par la baisse des coûts d'investissement due aux progrès techniques et à une production à grande échelle.

2.6 Les études comparatives du coût des énergies renouvelables et des énergies traditionnelle ou nucléaire sont généralement insuffisantes. On compare souvent des centrales électriques amorties bâties jadis par des monopoles d'État et les coûts qu'elles génèrent avec des installations récemment construites qui recourent aux technologies renouvelables. En outre, les coûts externes des technologies traditionnelle ou nucléaire, tels que les dégâts environnementaux ou les prestations d'assurance payées par l'État pour les centrales nucléaires, ne sont pas répercutés dans les prix.

2.7 Le plan d'action prévoit plus de 20 actions, dont la plupart seront mises en œuvre à partir de 2006. Concernant l'utilisation des biocarburants dans le secteur du transport, il convient d'effectuer des travaux préparatoires afin de mettre en place des obligations imposant aux entreprises d'approvisionnement en carburants traditionnels de placer un certain pourcentage de biocarburants sur le marché.

2.8 La Commission annonce pour 2006 un rapport dans la perspective d'une éventuelle révision de la directive sur les biocarburants, qui étudiera la transposition de cette directive dans les États membres. Actuellement, leur part de marché dans l'Union est de 0,8 %; il paraît donc tout à fait improbable de parvenir d'ici à 2010 à l'objectif de 5,75 % fixé pour l'ensemble de l'UE en 2003.

2.9 Le plan préconise notamment un examen de la manière dont les normes relatives aux carburants pourraient être améliorées pour encourager l'utilisation de la biomasse pour le transport, le chauffage et la production d'électricité. Il prévoit de plus d'apporter un soutien aux investissements en faveur de la recherche, en particulier pour la production de combustibles liquides à partir de bois et de déchets, et à une campagne pour informer les agriculteurs et les propriétaires de forêts de l'intérêt des cultures énergétiques. La Commission se propose également de travailler à une future législation communautaire visant à promouvoir l'utilisation de sources d'énergie renouvelables pour le chauffage.

2.10 La Commission estime que les mesures décrites dans le plan d'action permettront d'augmenter jusqu'à 150 millions de tonnes environ (contre 69 millions de tonnes en 2003) la quantité de biomasse utilisée d'ici à 2010 sans accroître l'intensité de l'agriculture ou altérer massivement la production alimentaire dans l'UE. La Commission pronostique également la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 209 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an. Par ailleurs, 250 000 à 300 000 emplois seront créés et la dépendance à l'égard des importations d'énergie pourrait être réduite pour passer de 48 à 42 %.

2.11 La Commission estime, pour un prix des combustibles fossiles s'élevant à 54 \$ le baril de pétrole brut, à 9 milliards d'euros par an le coût directement mesurable — 6 milliards pour les biocarburants utilisés dans les transports et 3 milliards pour la biomasse utilisée pour produire de l'électricité. Cela équivaut à une augmentation d'environ 1,5 centimes par litre d'essence et de 0,1 centime par kWh d'électricité.

3. Observations générales

3.1 L'Union européenne n'atteindra pas les objectifs qu'elle a elle-même fixés en matière de développement d'énergies renouvelables en faisant l'économie de nouvelles actions. Le CESE salue le plan d'action pour la biomasse et note que lors du sommet de printemps, les chefs d'État et de gouvernement ont signalé, en fixant de nouveaux objectifs intermédiaires, par exemple d'utiliser d'ici à 2015 15 % d'énergies renouvelables et 8 % de biocarburants, qu'il convient de poursuivre une politique ambitieuse en matière de sources d'énergie renouvelables. Par ailleurs, la décision prise par le Parlement européen en faveur de l'objectif d'utiliser d'ici à 2020 25 % d'énergies renouvelables, montre que la volonté de réorienter la politique énergétique de l'UE grandit.

3.2 Le fait que les technologies destinées aux sources d'énergie renouvelables — comme beaucoup d'autres technologies innovantes — bénéficient toujours d'une confiance insuffisante de la part des investisseurs, des gouvernements et des

utilisateurs constitue un obstacle supplémentaire; cela tient à une méconnaissance des possibilités techniques et économiques. Le Comité considère qu'il est absolument nécessaire de mener des actions d'information et de formation non seulement auprès des utilisateurs et des consommateurs mais aussi pour ce qui est de la recherche et du développement, ce dont le plan d'action dans le domaine de la biomasse devrait davantage tenir compte.

3.2.1 Dans le même temps, le Comité constate que la concentration d'entreprises qui caractérise souvent le secteur de l'énergie n'est pas toujours en phase avec la nécessité de mettre rapidement en place des techniques et procédés innovants. Le CESE note qu'avec la structure actuelle des entreprises, les nouvelles impulsions, qui apparaissent souvent dans les petites et moyennes entreprises, ne sont pas suffisamment mises à profit. Il invite la Commission à présenter des propositions d'amélioration en la matière.

3.3 Le renforcement de l'utilisation de la biomasse pourrait non seulement contribuer de manière importante à réduire la dépendance de l'UE à l'égard des importations d'énergie, mais également à réussir la stratégie de Lisbonne, et à permettre d'atteindre les objectifs en matière de lutte contre les changements climatiques. L'utilisation de la biomasse a tendance à favoriser les structures décentralisées et ainsi également le développement rural. Précisément dans la perspective des nouveaux États membres qui présentent un pourcentage élevé d'activité agricole, l'utilisation de la biomasse offre un important potentiel de diversification des sources de revenus et de maintien de l'emploi.

3.4 Le CESE constate que l'Europe est, à l'heure actuelle, leader dans quelques domaines des biotechnologies. L'économie de l'UE est dépendante de la mise au point et de l'exportation de nouvelles technologies. Grâce à des procédés et produits novateurs issus des matières premières régénératives, l'Europe pourrait exercer un rôle dirigeant dans le commerce mondial des technologies d'avenir. Aussi les conditions politiques du développement des matières premières régénératives revêtent-elles une importance de premier plan pour leur évolution économique au sein de l'Union européenne. Le développement de structures novatrices doit aller de pair avec des mesures visant à soutenir l'exportation de biotechnologies sur les marchés des pays tiers.

3.5 Le Comité note le potentiel élevé en termes d'emploi qui sera mobilisé, ne fût-ce que par la mise en œuvre du plan d'action pour la biomasse. Le rapport de synthèse MITRE (acronyme anglais de «Monitoring and modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy», initiative de suivi et de modelage des objectifs en matière d'énergies renouvelables) pour l'année 2003 estime que si l'UE mène une stratégie ambitieuse dans le domaine des matières premières, près de 2,5 millions de nouveaux emplois seront créés d'ici à 2020 grâce aux énergies renouvelables dans les pays de l'UE-15 uniquement. Environ deux tiers de ces emplois devraient être créés dans le secteur de la biomasse. Ainsi apparaîtra d'une part un nouveau besoin en personnel hautement qualifié, en particulier dans la recherche et le développement, estimé à environ 400 000 emplois. D'autre part, un besoin en main-d'œuvre peu ou pas qualifiée sera également créé. Le Comité invite la Commission à évaluer quelles seraient les perspectives d'emploi dans l'UE d'ici à 2020 si l'on lançait un projet ambitieux de développement de l'utilisation de la biomasse et des sources d'énergie renouvelables.

3.6 Aux yeux du CESE, l'on ne peut, si l'on veut mettre en œuvre des investissements et une restructuration, faire l'économie d'orientations politiques contraignantes à long terme. Or celles-ci sont absentes du plan d'action pour la biomasse. La Commission est donc invitée à fixer le plus rapidement possible des objectifs en matière d'utilisation de la biomasse et le cas échéant d'utilisation de sources d'énergie renouvelables. Il conviendrait de fixer des objectifs européens contraignants, réalistes mais ambitieux, d'ici à 2020 au minimum, dans les secteurs de l'électricité, du chauffage et du transport. Il faudrait se fixer comme objectif contraignant de porter à au moins 25 % d'ici à 2020 leur part dans la consommation finale d'énergie. Le potentiel dont dispose l'Europe en matière biomasse, en particulier en ce qui concerne les produits dérivés et les sous-produits, ainsi que le potentiel découlant d'une nouvelle utilisation de la surface induite par des structures de demande modifiées, peuvent ouvrir cette voie de développement. Le Comité souligne que les États-Unis inscrivent leurs objectifs tout aussi ambitieux pour l'utilisation à long terme de la biomasse dans leur loi sur la gestion des ressources énergétiques.

3.7 Le Comité soutient l'évaluation prudente d'une réserve de matières premières, en l'occurrence de la biomasse nécessaire à la réalisation du plan d'action; il considère que, pour la durée du programme, cela ne fera pas encore concurrence aux matières premières agricoles. À long terme, il convient d'une part de tabler sur une augmentation de la productivité et sur un recul de la consommation de produits alimentaires en Europe. En outre, une grande partie des terres arables d'Europe est actuellement utilisée pour l'élevage. D'autre part, on assiste à une raréfaction des terres arables dans le monde. Il nous faut dès lors exiger beaucoup du développement de technologies de valorisation et de conversion efficaces. Dans ce contexte, le CESE désapprouve l'approche dite équilibrée adoptée par la Commission afin de garantir sur la scène internationale une réserve de matières premières notamment pour les biocarburants. Dans ce domaine, des importations à bas prix peuvent menacer les réserves alimentaires d'autres régions du monde et freiner dans le même temps les développements techniques en Europe.

3.8 En dépit de la grande diversité des besoins en énergie et de la réserve de biomasse en Europe, le CESE attend d'un plan d'action pour la biomasse qu'il mentionne le développement de **dispositifs de commercialisation. Ainsi, pour promouvoir la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, et notamment de la biomasse, les modèles d'alimentation du réseau ou les modèles basés sur des primes (comme ceux que connaît l'Allemagne par exemple) se sont avérés les plus efficaces tant en termes de rentabilité que de développement. La Commission a déjà fait référence à ce point dans sa communication sur l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables** (3). **Les conditions financières ne constituent toutefois pas le seul élément déterminant pour le développement des sources d'énergie renouvelables. Au moins quatre critères doivent être remplis afin de garantir la réussite de leur développement.**

3.9 Ces conditions préalables sont les suivantes: un système d'incitations financières efficace, des conditions d'accès au réseau équitables et garanties, des procédures administratives transparentes et l'acceptation par l'opinion publique. C'est uniquement lorsque ces quatre conditions sont remplies simultanément que l'on peut obtenir un taux de croissance élevé

dans le secteur de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables. L'électricité couvre quelque 20 % des besoins de l'Europe en énergie.

3.10 Le Comité adhère aux conclusions de la communication de la Commission mentionnée ci-dessus, selon lesquelles une harmonisation complète des modèles d'aide à l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables serait actuellement prématurée. Il invite toutefois la Commission et les États membres à prendre des mesures préparant l'instauration à l'échelon européen des éléments de soutien les plus efficaces.

3.11 Conformément à la directive 2001/77 (4), le Comité demande à la Commission de surveiller, et au besoin d'ordonner la réalisation de ces critères dans les États membres.

3.12 Le Comité partage l'avis de la Commission quant au rôle que peut jouer la biomasse dans la mise en œuvre de la directive 2001/77. Le plan d'action présente l'essor de la cogénération, notamment en ce qui concerne l'utilisation de la biomasse, comme une perspective de développement de premier ordre. Le CESE demande que la directive soit alignée sur celle relative à la cogénération. Il convient de souligner que les investissements élevés qui sont appelés à être réalisés ces vingt prochaines années en Europe dans la construction de centrales électriques de substitution constituent une chance pour le développement de la cogénération. On sait que celui-ci favorise un mode de production d'électricité décentralisé et proche des consommateurs. Le CESE déplore toutefois que le plan d'action pour la biomasse ne mentionne pas comment l'on peut garantir aux producteurs d'électricité, y compris ceux actifs dans le secteur de la biomasse, un accès non discriminatoire au réseau.

3.13 Étant donné que 50 % des besoins énergétiques de l'Europe sont utilisés afin de produire de la **chaleur et qu'en dépit de son grand potentiel, la biomasse n'en fournit sans doute actuellement même pas 10 %, le Comité se félicite expressément des propositions avancées dans le plan d'action. Puisque les investissements dans les systèmes de chauffage et de bâtiment s'inscrivent dans le long terme et sont caractérisés par une forte intensité de capital, le Comité insiste pour que les mesures proposées soient lancées très prochainement. La proposition d'initiative législative en matière de systèmes de chauffage et de refroidissement devrait être étendue à une directive visant à promouvoir le chauffage et le refroidissement à partir de toutes les sources d'énergie renouvelables, y compris donc la thermie solaire et la géothermie. Outre les actions proposées par la Commission, une directive devrait en outre fixer des objectifs nationaux contraignants, qui tiendraient compte des différentes ressources naturelles et des capacités déjà existantes.**

3.14 Le Comité note avec regret que les statistiques fiables dans le domaine du chauffage sont rares. Un système européen unique de contrôle de l'utilisation du chauffage pourrait permettre à l'Union dans son ensemble d'accroître sa faculté de planification des ressources investies. Le CESE met en exergue les estimations de la Commission relatives à l'importance, au développement et à la préservation des réseaux de chauffage urbain pour le passage vers une utilisation de la biomasse en tant que combustible. Des structures considérables doivent être préservées dans ce domaine, en particulier dans les nouveaux États membres.

(4) Directive 2001/77/CE du 27 septembre 2001 concernant la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité.

(3) COM(2005) 627 final, 7 décembre 2005.

La directive existante sur l'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment devrait être transposée aussi rapidement que possible dans tous les États membres, et il convient de prévoir sa modification. Le champ d'application devrait être élargi à toutes les constructions, y compris celles qui sont inférieures à 1 000 m². Les systèmes énergétiques décentralisés reposant sur la biomasse devraient se voir accorder la priorité. Le Comité adhère aux déclarations du plan d'action qui prévoit le développement de nouveaux systèmes de chauffage urbain et la préservation de ceux qui existent par une utilisation de la biomasse dans le secteur du chauffage et surtout dans la cogénération.

3.15 Le Comité salue les déclarations faites par la Commission dans le plan d'action-biomasse au sujet des normes d'émission en vigueur et à venir pour l'utilisation de la biomasse (ainsi qu'au sujet de la directive sur les particules fines). Les mêmes normes sont d'application tant pour la production de chaleur et d'électricité que pour les carburants.

4. Observations particulières

4.1 **Si les carburants ne représentent que 20 % des besoins énergétiques, ils proviennent presque exclusivement d'importations d'origine fossile. Cela explique la grande place occupée par les carburants dans le plan d'action pour la biomasse. De l'avis du Comité, les actions prévues par le plan d'action de la Commission dans ce domaine sont excessivement marquées par la volonté d'atteindre des succès rapides. L'accent est trop mis sur les importations de carburants commercialisables; les nouvelles dépendances aux produits d'importation et les répercussions sur l'équilibre écologique et social des nouveaux pays producteurs d'énergie ne sont pas assez mises en valeur. Le Comité invite la Commission à se demander s'il se peut que la stratégie décrite dans le plan d'action retarde le développement de solutions durables en Europe.**

4.2 Dans le domaine des biocarburants, les allègements fiscaux ou les exonérations d'impôt se sont avérés être les mesures de soutien les plus efficaces. En outre, cet instrument a notamment permis des investissements adaptés aux spécificités régionales. Cette possibilité laissée aux États membres devrait être maintenue. Cela n'apparaît toutefois pas dans le plan d'action.

4.2.1 Il convient d'accorder une place de choix à l'utilisation de gaz naturel de synthèse (GNS — le biogaz présente une productivité énergétique par hectare cinq fois plus élevée que le biodiesel issu d'oléagineux) et de BTL (biomass to liquid) comme carburants lors de la recherche et du développement ainsi que de la mise en œuvre future d'une stratégie communautaire des biocarburants. En effet, cette option présente une productivité élevée pour une surface donnée, son développement est bien avancé et elle permet en principe de produire simultanément du carburant, de l'électricité et de la chaleur dans des unités de production de GNS décentralisées.

4.3 Le Comité soutient la Commission européenne dans ses efforts visant à formuler de manière contraignante l'objectif de porter à 5,75 % d'ici à 2010 la part de marché des biocarburants. Il note avec satisfaction que les chefs d'État et de gouvernement ont fixé lors du sommet du printemps 2006 un objectif intermédiaire de 8 % d'ici à 2015. Il déplore toutefois l'absence d'un engagement intense des acteurs économiques concernés,

de la Commission et des États membres en faveur d'un saut qualitatif qui s'impose de toute urgence en matière d'efficacité des systèmes de transport. Le CESE salue ici les propositions du plan d'action visant à supprimer les différentes discriminations touchant les biocarburants ainsi que les propositions de cadre normatif.

4.4 L'utilisation de la biomasse devrait se voir accorder une place nettement plus importante dans le 7^e programme-cadre de recherche. L'objectif doit notamment être de rendre compétitives les énergies renouvelables. Le CESE fait remarquer qu'un changement d'attitude dans la politique de recherche en faveur des ressources renouvelables revêt une importance capitale pour le développement économique de l'Europe. Il attend des engagements en la matière, notamment dans le plan d'action pour la biomasse. Le Comité souligne que les grands retards de développement ne concernent pas la mise à disposition de biomasse mais l'existence de technologies permettant de fabriquer des produits commercialisables.

4.4.1 Il est souvent judicieux, pour exploiter la biomasse, y compris pour la production de matériaux, de procéder par fractions et utilisations en cascade. Fondamentalement, ce sont toutefois les prix du marché, les coûts de production et leur évaluation future qui sont déterminants. Ainsi est-il la plupart du temps plus judicieux et efficace d'utiliser directement à des fins thermiques ou énergétiques le bois dépourvu de débouchés sur le marché de la production de matériaux, au lieu de le transformer en carburant par un long processus BTL entraînant des pertes d'énergie. Le CESE estime que le plan d'action devrait être plus nuancé en la matière et conférer ainsi une plus grande importance à la chaleur issue de la biomasse.

4.5 Le Comité s'attend à ce que lors de l'octroi et de la répartition dans les États membres des moyens issus des Fonds structurels également, le Conseil et la Commission accordent une place importante à l'accroissement des investissements dans le secteur des énergies renouvelables et en particulier de la biomasse. Il conviendrait de prévoir l'obligation de consacrer, dans les pays membres de l'Union, une part minimale des Fonds structurels à cette fin. Il convient que cette part des Fonds structurels atteigne en 2013, au terme de la période de programmation, 10 % à l'échelle de l'Union.

4.5.1 Dans la stratégie politique annuelle qu'il convient de saluer dans son ensemble, les énergies renouvelables sont mentionnées au sujet de la répartition des ressources allouées au développement rural, deuxième pilier de la PAC, par le FEADER. Eu égard en particulier aux moyens très limités et aux potentialités des zones rurales, il convient de garantir qu'ici aussi, au terme de la période de programmation, en 2013, au moins 10 % des ressources soient consacrées en moyenne dans les États membres aux énergies renouvelables.

4.6 Le Comité met en exergue les affirmations émises dans le plan d'action sur les effets du découplage pour la culture de matières premières régénératives. Mais il attire l'attention sur l'éventualité d'un ajustement qui pourrait intervenir à court terme: la prime aux cultures énergétiques (45 euros/ha), accordée pour une superficie de 1,5 million d'hectares et instaurée par les décisions de Luxembourg sur la réforme de la PAC (2003), sera réexaminée dès la fin de l'année 2006. Le CESE invite la Commission à vérifier si son montant est suffisamment élevé. Il estime en outre que l'actuelle procédure de

demande est trop bureaucratique et suggère de procéder aux ajustements administratifs qui s'imposent de toute urgence. Les nouveaux États membres ayant opté pour un régime simplifié de la PAC (soit 8 des 10 nouveaux États membres) ne sont pas éligibles actuellement à la prime aux cultures énergétiques. Le Comité demande que lors de la révision de fin 2006, la possibilité de bénéficier de cette prime à la superficie soit étendue à ces États. S'agissant du montant de la prime, il faudrait examiner l'opportunité d'une adaptation spécifique pour les zones non éligibles aux paiements suite au processus de transformation⁽⁵⁾.

4.7 Le Comité suggère que le plan d'action communautaire pour la biomasse prévoie l'obligation pour les États membres d'élaborer des plans d'action nationaux et régionaux. En raison de la diversité des pays et des régions d'Europe, il s'agit là d'un pas vers l'identification des potentialités et vers une organisation appropriée de la politique et de l'administration.

4.7.1 Le Comité déplore que le plan d'action ne mentionne pas les possibilités, les lacunes et les obstacles existant dans les États membres et les régions en matière de développement de l'utilisation de la biomasse et des énergies renouvelables. Pour y remédier, on pourrait rendre obligatoires leur prise en considération et leur inclusion dans la planification régionale, identifier et supprimer les discriminations dans l'administration, et prévoir la mise en place d'un guichet administratif unique dans la phase de planification et de construction.

4.8 Le Comité invite la Commission et les États membres à modifier la sixième directive 77/388/CEE sur l'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires de manière à ce que les États membres puissent appliquer un taux de TVA réduit sur les matériaux et services permettant l'exploitation des sources renouvelables de chauffage et de refroidissement. Dans certains États membres par exemple, les brûleurs à gaz et à pétrole ne sont aujourd'hui soumis à aucune taxe, tandis que les investissements dans une source de chauffage renouvelable ne bénéficient d'aucune réduction du taux de taxation.

4.9 Le CESE estime qu'il faut de toute urgence parvenir à une politique européenne en matière d'énergie. Pour ce qui est des instruments visant à introduire sur le marché les énergies renouvelables, il convient de trouver une approche équilibrée s'inspirant de la concurrence entre systèmes nationaux mais aussi de rechercher une évolution dynamique tendant vers les règles identifiées comme les plus efficaces.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

4.10 Aux yeux du Comité, des actions rapides s'imposent en vue de l'instauration d'un système de certification de l'origine des matières premières de la biomasse. Il s'agit en effet de la seule manière d'éviter des effets négatifs sur l'environnement et le climat. Il y a lieu de formuler les exigences suivantes⁽⁶⁾:

- la culture de matières premières régénératives doit s'effectuer conformément aux mêmes bonnes pratiques professionnelles que celles en usage pour la production de denrées alimentaires;
- les sols doivent rester aptes à la production de denrées alimentaires même après la culture de matières premières non alimentaires;
- la culture de matières premières régénératives doit être pratiquée sur des sols utilisés à des fins agricoles ou sur des terres en jachère. Cela inclut également les surfaces provisoirement inexploitées en raison par exemple de la réforme agricole. Il ne doit pas en résulter une diminution des pâturages permanents;
- afin de limiter les transports, il y a lieu d'encourager une production s'effectuant dans le cadre de circuits régionaux et locaux;
- les surfaces présentant un intérêt écologique doivent être préservées au nom de la protection de l'environnement et gérées dans le cadre des objectifs de protection;
- il convient de promouvoir et de cultiver les matières premières régénératives présentant des écobilans positifs;
- il y a lieu de veiller en particulier à fermer les cycles des éléments nutritifs.

4.11 En ce qui concerne le commerce international de la biomasse et des produits de la biomasse, il convient d'inclure également les critères suivants dans la certification: souveraineté alimentaire (c'est-à-dire privilégier la sécurité alimentaire par rapport aux cultures destinées à la vente), normes sociales et écologiques de production, absence de défrichage de la forêt vierge. L'UE devrait veiller à ce que ces points soient également repris dans les règles de l'OMC.

4.12 Le Comité invite la Commission à soutenir, dans le cadre du plan d'action pour la biomasse, la mise en place d'une agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) et à considérer plus avant dans le plan d'action la question de la transparence du marché international des matières premières.

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

⁽⁵⁾ Voir NAT/288, paragraphe 3.2.4.2.

⁽⁶⁾ Voir NAT/288, paragraphe 3.7.

Avis du Comité économique et social européen sur «Le développement et la promotion des carburants de substitution pour les transports routiers dans l'Union européenne»

(2006/C 195/20)

Le 14 juillet 2005, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis: «*Le développement et la promotion des carburants de substitution pour les transports routiers dans l'Union européenne*»

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 mars 2006 (rapporteur: M. Ranocchiaro).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Résumé et recommandations

1.1 La demande énergétique devrait exploser dans les décennies à venir et les citoyens sont de plus en plus préoccupés par la dépendance énergétique de l'UE vis-à-vis de pays tiers ainsi que par les enjeux environnementaux.

1.2 Le CESE est pleinement conscient de ce problème. Il a récemment adopté une série d'importants avis exploratoires ou d'initiative sur certains aspects fondamentaux de la question énergétique ⁽¹⁾ et d'autres sont encore à l'examen ⁽²⁾.

1.3 Certaines hypothèses fondamentales reviennent de façon récurrente dans tous les avis du CESE: les sources d'énergie traditionnelles (fossiles) continueront à occuper une place prédominante dans la combinaison énergétique durant les vingt à trente prochaines années. Dans le même temps, s'il est certain que la part des énergies renouvelables va augmenter, leur développement demeurera inférieur à la progression de la consommation énergétique. La part des SER dans l'offre d'énergie se maintiendra à environ 15 à 20 % de la consommation totale. Nonobstant, les sources d'énergie renouvelables ont un rôle privilégié à jouer et il importe de les valoriser et de les soutenir.

1.4 Le secteur des transports routiers se trouve dans la même situation, car il dépend presque entièrement du pétrole (essence et gazole classique). Le présent avis entend dès lors contribuer à l'objectif ambitieux fixé par la Commission européenne, visant à remplacer 20 % des carburants traditionnels par des carburants de substitution avant 2020.

1.5 Le projet de la Commission est de substituer les biocarburants, le gaz naturel et l'hydrogène aux carburants classiques. En fait, l'origine fossile du gaz naturel ne permet pas de le considérer comme un véritable carburant de substitution puisqu'il ne s'agit pas d'une source d'énergie renouvelable. Néanmoins, sa contribution aux objectifs de la Commission est d'une importance capitale étant donné qu'il est disponible en grande quantité et en raison des avantages qu'il présente pour

l'environnement. Aucune des deux options mentionnées ci-dessus (biocarburants et gaz naturel) n'est parfaite, exempte de tout effet néfaste sur l'environnement et optimale en ce qui concerne l'efficacité énergétique. L'hydrogène semble le plus approprié, mais beaucoup reste encore à faire en matière de recherche et de développement, afin de mettre sur pied une «économie de l'hydrogène» sûre et rentable.

1.6 Les biocarburants présentent des avantages d'un point de vue environnemental étant donné que leur incidence sur le climat est généralement bien plus faible, voire nulle dans les cas idéaux. Les carburants produits à partir de plantes tels que le bioéthanol et l'ester méthylique d'acides gras (FAME) étant disponibles dans des quantités proportionnelles aux récoltes, le mélange de bioéthanol avec l'essence et du FAME avec le carburant diesel est une stratégie efficace et respectueuse de l'environnement.

1.7 Les éléments du mélange doivent répondre aux critères établis notamment par le CEN (Comité Européen de Normalisation) afin de préserver le bon fonctionnement du moteur et d'éviter que la consommation de carburants et les émissions ne soient préjudiciables. Une concentration accrue de FAME dans le carburant diesel nécessite une adaptation spécifique des véhicules. Cela est possible dans le cas d'un parc de véhicules chargés d'une mission spécifique, comme le parc d'autobus urbains.

1.8 La Commission a élaboré la directive 2003/30/CE dans le but de promouvoir l'utilisation des biocarburants. À l'exception d'un allègement fiscal, comme pour les biocarburants, aucune mesure particulière n'a été prise jusqu'à présent concernant le gaz naturel; la Commission espère pourtant que celui-ci sera le principal acteur de la réalisation des objectifs de 2020. Apparemment, la Commission voulait voir comment les choses évolueraient concernant le gaz naturel suite aux mesures d'allègement fiscal proposées.

1.9 Cinq ans après la communication de la Commission et trois ans après l'adoption de la directive sur les carburants de substitution, le bilan des progrès réalisés demeure mitigé, car les États membres auront beaucoup de mal à atteindre les objectifs fixés. Cela pourrait également expliquer pourquoi la Commission européenne a récemment publié une communication concernant le Plan d'action sur la biomasse ⁽³⁾.

⁽¹⁾ «Promouvoir les énergies renouvelables: moyens d'action et instruments de financement» (JO C 108 du 30.04.2004), «La fusion nucléaire» (JO C 302 du 07.12.2004), «Situation et perspectives des sources d'énergie "traditionnelles" que sont le charbon, le pétrole et le gaz naturel dans la future combinaison énergétique» (JO C 28 du 03.02.2006); «Sources d'énergie renouvelables» (JO C 65 du 17.3.2006); «Efficacité énergétique» (JO C 110 du 9.5.2006).

⁽²⁾ «L'approvisionnement énergétique de l'UE – Stratégie d'optimalisation» (CESE TEN/227).

⁽³⁾ Voir le document COM(2005) 628 final du 7 décembre 2005.

1.9.1 Le Plan traite des applications de la biomasse dans le domaine des transports, de l'électricité et du chauffage. Les principales mesures proposées pour le secteur des transports sont: 1) une nouvelle législation communautaire sur l'utilisation des énergies renouvelables; 2) une éventuelle révision de la directive sur les biocarburants en 2006 qui pourrait définir les objectifs à atteindre au niveau national en ce qui concerne la part de marché des biocarburants et contraindre les distributeurs de carburants à utiliser des biocarburants; 3) élaboration de plans d'action nationaux pour la biomasse; 4) développement d'une deuxième génération de biocarburants (à partir du bois et des déchets).

1.9.2 Selon les prévisions de la Commission, le Plan devrait entraîner une diminution des importations de pétrole de 8 % et une réduction de 209 millions de tonnes équivalent CO₂ des émissions de gaz à effet de serre qui représentent un coût annuel direct de 9 milliards d'euros. Deux tiers de cette somme seront alloués aux biocarburants destinés aux transports dont le prix est largement supérieur aux autres carburants dérivés du pétrole (pour que le biodiesel soit concurrentiel, il faudrait que le cours du baril atteigne environ 95 euros, et environ 115 euros (*) en ce qui concerne le bioéthanol).

1.9.3 Le CESE accueille très favorablement ce Plan d'action dans la mesure où il va dans le même sens que le présent avis du Comité dont l'objectif consiste à inciter les autres institutions européennes ainsi que les États membres à encourager davantage les mesures destinées à la promotion des carburants de substitution.

1.9.4 Le CESE applaudit également à la dernière communication de la Commission relative à la «Stratégie de l'UE en faveur des biocarburants (‡)», qui recommande vivement de donner une impulsion nouvelle au développement des biocarburants.

1.10 Dans les faits, tandis que la consommation des biocarburants et du gaz naturel est susceptible d'augmenter grâce à l'évolution technologique des moteurs et au système de distribution des carburants et que cette expansion permet de remplacer les carburants dérivés du pétrole dans la mesure envisagée, les solutions de substitution à long terme, telles que l'hydrogène, font l'objet d'efforts de développement: en d'autres termes, les biocarburants et le gaz naturel constituent une passerelle vers le mélange de carburants durable de 2020 et au-delà.

1.11 Le CESE recommande à la Commission de prendre des mesures contraignantes au cas où la révision de la directive sur les biocarburants, prévue en 2006, révélerait que l'action des États membres n'a pas été suffisante au regard des objectifs prévus tant pour les biocarburants que pour le gaz naturel.

1.12 Le CESE reconnaît qu'un recours accru au gaz naturel en tant que carburant automobile constitue une alternative judicieuse au pétrole tant que la technologie basée sur l'hydrogène n'est pas opérationnelle. La Commission européenne et les États membres devraient dès lors mentionner constamment dans leurs stratégies de communication ces technologies qui sont d'ores et déjà économiquement viables et montrer l'exemple lorsqu'ils acquièrent de nouveaux véhicules.

(*) Voir la note de bas de page n° 16 dans le document intitulé «Plan d'action – biomasse» COM(2005) 628 du 7 décembre 2005.

(‡) COM(2006) 34 final du 7 février 2006.

2. Exposé des motifs

2.1 En novembre 2001, la Commission européenne a publié une communication concernant les carburants de substitution pour les transports routiers (¶) qui faisait suite au livre vert intitulé «Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique (‡)», ainsi qu'au livre blanc intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix (§)». La communication de novembre 2001 comportait un plan d'action en deux points.

2.2 Le premier point visait à développer l'utilisation des biocarburants selon une approche double. D'une part, il envisageait la commercialisation d'une quantité sans cesse croissante de mélanges d'essence/de diesel et de biocarburant afin d'ouvrir la voie à un mélange de biocarburants obligatoire. D'autre part, il proposait des mesures fiscales visant à rendre les biocarburants financièrement intéressants, celles-ci s'appliquant également au gaz naturel. Le CESE a rendu un avis sur cette question particulière le 25 avril 2002 (¶). Les deux propositions ont finalement été adoptées (¶¶).

2.3 Le second point préconisait la création d'un groupe de contact chargé des carburants de substitution dont la mission était de conseiller la Commission sur l'évolution commerciale des carburants de substitution en général, et du gaz naturel et de l'hydrogène en particulier. L'étude du groupe de contact devait couvrir les 20 années à venir, conformément à l'objectif de la Commission qui est d'augmenter la part des carburants de substitution afin que ces derniers puissent, d'ici 2010, remplacer un cinquième (20 %) des carburants dérivés du pétrole.

2.4 En décembre 2003, le groupe de contact a publié un rapport détaillé et concret (¶¶).

3. Le scénario de 2020: comment le concrétiser

3.1 Selon le plan de la Commission, les biocarburants, le gaz naturel et l'hydrogène sont les trois carburants de substitution qui devraient jouer le plus grand rôle dans la réalisation de l'objectif de 20 % de substitution:

Année	Biocarburants	Gaz naturel	Hydrogène	Total
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	7	5	2	14
2020	8	10	5	23

(¶) COM(2001) 547.

(‡) COM(2000) 769.

(§) COM(2001) 370.

(¶) JO C 149 du 21.06.2002.

(¶¶) Directives 2003/30/CE (JO L 123/42 du 08.05.2003) et 2003/96/CE (JO L 283/51 du 27.10.2003).

(¶¶) Rapport du groupe de contact «Carburants de substitution», «Market Development of alternative fuels», décembre 2003.

3.1.1 La part des biocarburants doit être de 2 % en 2005 pour ensuite continuer à augmenter jusqu'à 8 % d'ici 2020. Tout carburant dérivé de la biomasse est connu sous l'appellation de biocarburant. Les principaux candidats dans le domaine du transport sont actuellement:

3.1.1.1 Le bioéthanol, c'est-à-dire l'éthanol (EtOH) également appelé alcool éthylique, est produit par fermentation à partir de féculents tels que les céréales et les betteraves sucrières. Il peut soit être utilisé pur comme essence de substitution, notamment au Brésil, mais cela nécessite des moteurs spécifiques, soit être ajouté pur ou sous la forme de produit chimique synthétique ETBE (éthyl-tertio-butyl-éther) à de l'essence. Selon les normes qui déterminent la catégorie de qualité de l'essence, l'on peut mélanger jusqu'à 5 % d'éthanol à l'essence sans qu'il soit nécessaire d'adapter le moteur.

3.1.1.2 Le biodiesel, un substitut de diesel produit à partir d'huiles végétales par transestérification et connu sous le nom de FAME (ester méthylique d'acides gras). Le biodiesel le plus largement utilisé en Europe est l'ester méthylique de colza (EMC). Le CEN (Comité Européen de Normalisation) a défini une norme pour le biodiesel et un produit qui répond aux critères du CEN est déjà utilisé dans les véhicules diesel dans une proportion de 5 %. Jusqu'à il y a peu, la production de FAME à partir de produits agricoles tels que le colza suffisait pour répondre à la demande, grâce à certaines incitations fiscales. Dans sa communication de novembre 2001, la Commission exprime sa préoccupation par rapport à la faisabilité d'une production à grande échelle de carburants à base de produits agricoles ⁽¹²⁾.

3.1.1.3 Le biogaz, un gaz riche en méthane obtenu par fermentation anaérobie à partir de matières organiques telles que le fumier, les boues ou les déchets urbains solides, est analogue au gaz naturel. La qualité du biogaz doit être améliorée pour égaler celle du gaz naturel afin de pouvoir être utilisé dans les véhicules normaux conçus pour fonctionner au gaz naturel. En Suède, plus de 5000 véhicules roulent au biogaz. L'expérience de ce pays montre que le méthane, que ce soit du biogaz ou du gaz naturel, est un carburant durable peu coûteux pouvant réduire de manière drastique les émissions lors des transports urbains.

3.2 En ce qui concerne le gaz naturel, la Commission européenne n'a pas été aussi active qu'il l'eût fallu pour que le gaz naturel puisse contribuer pleinement aux objectifs de 2020 et aucune proposition spécifique n'a été présentée à ce jour.

3.3 Le manque d'initiative de la Commission est problématique dans la mesure où le rapport du groupe de contact «Carburants de substitution» créé par la Commission, qui est fondé sur une analyse «Well-to-Wheels» (WTW) est parvenu à la conclusion que «le gaz naturel est l'unique carburant de substitution susceptible de dépasser largement les 5 % de parts de marché avant 2020 et donc de concurrencer l'offre de carburants classiques sur un marché arrivé à maturité».

3.4 Dans la communication de novembre 2001, la Commission charge le gaz naturel du rôle principal dans la réalisation

de l'objectif des carburants de substitution pour 2020. Le groupe de contact a adopté cette position pour les raisons suivantes:

3.4.1 Le gaz naturel répond au besoin de sécurité accrue de l'approvisionnement, non seulement par le biais d'une diversification des carburants, du fait qu'il ne dépend pas du pétrole, mais également parce que la demande n'est pas limitée par l'offre fondamentale. Alors que l'expansion du biocarburant pourrait en fin de compte être limitée par l'offre, une part de 10 % des transports routiers, c'est-à-dire l'objectif de la Commission pour 2020, représenterait environ 5 % de la consommation totale de gaz naturel de l'UE prévue à cette date. Cette remarque illustre la nécessité de développer une approche synergique pour les trois carburants de substitution.

3.4.2 Le gaz naturel contribue à atteindre l'objectif stratégique de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La structure chimique du méthane (CH₄) montre clairement que le gaz naturel contient moins de carbone que d'autres combustibles fossiles, tels que l'essence et le diesel. L'analyse WTW montre que les émissions de gaz à effet de serre des véhicules à gaz naturel sous pression sont inférieures à celles d'un véhicule roulant à l'essence et, grâce aux nouvelles technologies, comparables à celles d'un véhicule roulant au diesel. Étant donné l'évolution de la technologie de conception des moteurs de véhicules à gaz naturel sous pression, les émissions de gaz à effet de serre seront inférieures à celles des véhicules diesel en 2010.

3.4.3 Outre son faible taux d'émission de gaz à effet de serre, le gaz naturel utilisé comme carburant automobile présente d'autres avantages environnementaux en ce qui concerne les gaz d'échappement. Les véhicules à gaz naturel utilisés aujourd'hui rejettent en effet très peu d'oxydes d'azote (NO_x) et ne contribuent pas à la production de particules fines qui posent un problème critique. Ainsi, les limites strictes fixées par l'Union européenne pour le rejet des particules dans l'atmosphère sont-elles positives pour les véhicules à gaz naturel. Les bus urbains roulant au gaz naturel se sont avérés être un mode de transport viable et la Commission européenne a contribué, par l'appui financier qu'elle a déjà apporté à l'introduction de véhicules modèles, à accroître leur présence. On pourrait aisément améliorer l'environnement urbain en favorisant l'utilisation du gaz naturel par les autobus et les camions de ramassage des ordures dans le cadre d'un plan de marchés publics respectueux de l'environnement.

3.4.4 La récente proposition de directive relative à la promotion de véhicules de transport routier propres constituerait un pas décisif en ce sens ⁽¹³⁾. Une fois adoptée, elle aura pour effet de contraindre les administrations des États membres à réserver 25 % de leurs acquisitions annuelles (achats ou leasing) de véhicules lourds (plus de 3,5t) à des véhicules utilisant des carburants de substitution et respectueux des normes EEV ⁽¹⁴⁾. Les normes EEV («véhicules plus respectueux de l'environnement») s'appliquent aux véhicules roulant aux biocarburants, au gaz naturel comprimé ou liquéfié, à l'hydrogène ainsi qu'aux véhicules hybrides et électriques.

⁽¹²⁾ Sous-titre «Politique agricole» au point 2.2.

⁽¹³⁾ COM(2005) 634 du 21 décembre 2005.

⁽¹⁴⁾ Voir la directive 2005/55/CE.

3.5 À l'état naturel, l'hydrogène n'existe qu'en combinaison avec d'autres éléments. Dans la nature, on trouve des composés chimiques qui comportent de l'hydrogène, par exemple l'eau et les hydrocarbures. 11 % du poids de l'eau (H₂O) est constitué d'hydrogène (2/18). L'essence et le carburant diesel sont un mélange d'hydrocarbures. Le méthane, un hydrocarbure, est le principal composant du gaz naturel et du biogaz.

Étant donné que l'hydrogène en tant que tel n'existe pas dans la nature, il doit être fabriqué. En effet, il est produit commercialement pour les besoins des industries chimique, pétrochimique et des raffineries de pétrole.

Afin de produire de l'hydrogène, par exemple en procédant à une électrolyse de l'eau ou à un reformage à la vapeur (steam-reforming) du gaz naturel, il convient d'apporter de l'énergie, à savoir de l'électricité pour l'électrolyse et de la chaleur pour le reformage à la vapeur.

L'analyse WTT (well-to-tank) joue un rôle clé dans la classification des divers parcours de la matière première à l'hydrogène en fonction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre.

L'hydrogène est depuis longtemps un produit industriel qui est fabriqué et commercialisé par les grandes entreprises du secteur du gaz ou est destiné à un usage interne dans les raffineries de pétrole. Cependant, son utilisation en tant que carburant pour les transports est toute récente. C'est pourquoi l'objectif d'un taux de substitution de 2 % d'ici 2015 puis de 5 % d'ici 2020 est très ambitieux.

3.5.1 Le groupe de contact a identifié plusieurs questions liées à une utilisation accrue d'hydrogène en tant que carburant pour le transport:

- i) l'hydrogène liquide, c'est-à-dire à -252°C, stocké dans des réservoirs cryogéniques, par exemple, d'un véhicule muni d'un moteur à combustion interne, l'hydrogène gazeux comprimé, par exemple, dans des bouteilles à 700 atmosphères à bord d'un véhicule à pile à combustible;
- ii) une production centralisée d'hydrogène dans des unités de grande capacité qui peut être optimisée par rapport à la consommation d'énergie ou une production distribuée en petites unités à la station-service;
- iii) étant donné que la rentabilité des véhicules à pile est maximale à moyenne puissance, il serait probablement judicieux d'établir une distinction entre les véhicules à pile pour des opérations, comme le trafic urbain, qui requièrent une puissance modérée, et les véhicules dotés de moteurs à combustion interne qui doivent fonctionner à plein régime lors de longs trajets;
- iv) d'autres questions préoccupantes concernent la technologie de la pile à combustible en tant que telle, c'est-à-dire l'appareil dans lequel l'hydrogène libère les électrons qui constituent le courant électrique qui fait tourner le moteur électrique qui à son tour fait tourner les roues. Ces questions sortent du cadre du présent avis.

3.5.2 En résumé, le carburant de substitution que constitue l'hydrogène présente un défi à deux niveaux: i) la distribution du carburant et ii) l'alimentation. Le fait que l'UE consacre de plus en plus de fonds de R&D à l'étude de l'hydrogène et des piles à combustible par le biais des programmes-cadres 5 et 6 est tout à fait justifié. Pour l'instant, dans le cadre du 6^{ème} PC, la recherche en matière de piles à hydrogène et à combustible relève de la sous-priorité thématique «Systèmes énergétiques durables» qui dispose d'un budget global de 890 millions d'euros. À l'occasion des débats concernant le futur 7^{ème} PC, le Parlement européen propose de placer ce thème dans une nouvelle priorité thématique intitulée «toutes les sources d'énergie actuelles ou futures non émettrices de CO₂» et de la doter d'une enveloppe budgétaire encore plus élevée. Les avantages environnementaux découlant du fait que seule de l'eau est produite lors de l'oxydation de l'hydrogène dans une pile à combustible, justifient cet effort.

4. Conclusions

4.1 L'objectif du document de la Commission européenne de novembre 2001, à savoir 20 % de carburants de substitution d'ici 2020, repose sur deux technologies/produits bien établis, les biocarburants et le gaz naturel, ainsi que sur une évolution prometteuse, à savoir l'hydrogène et les piles à combustible.

4.2 En dépit de certains obstacles, les biocarburants et le gaz naturel sont d'ores et déjà disponibles et ont toutes les qualités pour relever le défi tant sur le plan du savoir-faire en matière de distribution du carburant que de la technologie de fabrication des moteurs.

4.2.1 Ne faisant pas partie des sources d'énergie renouvelables, en raison de son origine fossile, le gaz naturel ne devrait pas être considéré comme un véritable carburant de substitution. Néanmoins, il représente aujourd'hui l'une des options les plus réalistes pour remplacer les carburants dérivés du pétrole brut et s'avère indispensable pour la réalisation de l'objectif de 20 % de substitution en 2020. Les raisons pour lesquelles le gaz naturel pourrait jouer un rôle majeur en tant que carburant de substitution sont les suivantes:

- les réserves de gaz naturel sont considérables et seront d'une longévité supérieure à celles de pétrole brut;
- malgré les récentes difficultés, la répartition géopolitique garantit un marché relativement stable par rapport au pétrole;
- il présente le taux H/C (hydrogène/carbone) le plus élevé parmi les hydrocarbures et les émissions de CO₂ les plus faibles;
- le gaz naturel peut ouvrir la voie à l'exploitation de l'hydrogène. Un réseau de gaz naturel bien établi pourrait faciliter le développement de petites installations locales à hydrogène.

Les obstacles à la diffusion de véhicules roulant au gaz naturel sont principalement liés à l'insuffisance et à l'hétérogénéité du réseau de distribution.

4.2.2 En ce qui concerne les biocarburants, ils associent les bons résultats environnementaux du gaz naturel et l'avantage de constituer une source d'énergie renouvelable, ce qui réduit la dépendance par rapport aux combustibles fossiles. En outre, même si cela n'a pas encore été clairement prouvé, il semble réellement possible de créer de nouveaux emplois dans le secteur agricole, ou au moins de ne plus en perdre. Les ressources forestières peuvent contribuer à la production de biocarburants, par exemple grâce à la gazéification de la liqueur noire ou à la fermentation de la biomasse ligno-cellulosique. Ces deux technologies étant actuellement encore en phase d'expérimentation, leur contribution à la production de biocarburants ne pourra être perceptible qu'à moyen terme. Cependant, compte tenu de la demande actuelle de carburants pour les transports ⁽¹⁵⁾, il convient d'examiner toute augmentation spectaculaire de l'utilisation de biocarburants à la lumière des effets globaux que celle-ci produit sur l'environnement:

- les cultures destinées à la fabrication du biodiesel représentent une production de niche, qui ne peut répondre à l'ensemble de la demande européenne de carburant;
- pour atteindre l'objectif de 6 % en 2010, il faudra consacrer jusqu'à 13 % de l'ensemble des surfaces agricoles de l'UE des 25 aux cultures permettant de produire des biocarburants. Cela risque d'entraîner des mesures onéreuses afin de protéger les terres, les nappes phréatiques ainsi que la biodiversité et pour empêcher de nouvelles émissions de gaz à effet de serre ⁽¹⁶⁾. Les importations ne feraient que déplacer le problème dans d'autres pays, ce qui augmenterait le trafic maritime.

4.2.3 D'après sa communication du 7 février 2006, il semblerait que la Commission ait l'intention de s'attaquer aux problèmes et incertitudes inhérents aux biocarburants ⁽¹⁷⁾. Plusieurs mesures ont été rassemblées en vue de promouvoir et soutenir la production et l'utilisation des biocarburants à l'échelle de l'UE et dans les pays tiers. Le CESE suivra avec beaucoup d'intérêt la mise en œuvre de cette stratégie.

4.3 La réalisation de l'objectif de 2020 pour les carburants de substitution requiert une approche synergique, c'est-à-dire que les trois carburants doivent susciter le même intérêt.

4.4 Il est raisonnable de penser que les efforts liés au développement du marché de ces carburants de substitution qui ont prouvé leur valeur commerciale ne rencontreront pas beaucoup d'obstacles étant donné l'existence du savoir-faire et des technologies.

4.5 La Commission européenne devrait engager une réflexion commune avec les milieux industriels sur les raisons qui

ont jusqu'à présent empêché le développement du gaz naturel en tant que carburant automobile. Selon nous, il conviendrait que chaque État membre fixe son objectif minimal en tenant compte de son contexte national.

4.6 Cette proposition devrait également inclure toutes les exigences techniques et de sécurité relatives aux stations de remplissage de gaz naturel sous pression. Dans de nombreux cas, les dispositions en la matière sont assez vieilles et ne tiennent pas compte des progrès récents. Une révision en ce sens, conjuguée à la simplification de mesures administratives, peut certainement contribuer à l'essor des stations de remplissage de gaz naturel sous pression. Les procédures d'autorisation de construction d'une station de remplissage de gaz sont très souvent inutilement compliquées et prennent trop de temps.

4.7 Comme indiqué au paragraphe 4.2.1, une telle démarche facilitera également la transition vers les véhicules à hydrogène dans le futur. En fait, les avancées technologiques réalisées dans le domaine du stockage des carburants à bord des véhicules s'avèrent également primordiales pour l'hydrogène comprimé. Il en va de même pour l'approvisionnement, les compteurs et la conception des stations de réapprovisionnement de la filière hydrogène. Tout investissement dans le domaine des technologies utilisant le gaz naturel est également bénéfique au progrès des technologies de l'hydrogène.

4.8 Le développement rapide des carburants de substitution commercialisés peut fournir une solution de repli au cas où un imprévu vient retarder l'ambitieux programme de développement de l'hydrogène.

4.9 Enfin et surtout, le CESE rappelle que la possibilité de réaliser de vrais progrès vers des véhicules plus propres et consommant moins de carburant ne dépend pas que du développement de carburants de substitution, mais également de la possibilité d'améliorer la qualité des infrastructures afin de lutter plus efficacement contre les embouteillages, de la promotion des transports en commun, et, avant tout, de la capacité à changer le comportement des consommateurs. L'engouement actuel pour les véhicules de type «SUV» («Sport Utility Vehicles» — véhicules utilitaires de sport) démontre toutefois que les consommateurs ne sont pas enclins au changement. La plupart de ces véhicules consomment beaucoup de carburant et émettent une quantité considérable de CO₂. La demande croissante de ce type de véhicules fait que les constructeurs automobiles ont du mal à s'engager en faveur d'automobiles plus respectueuses de l'environnement.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ Les biocarburants représentent à l'heure actuelle seulement environ 0,6 % de la consommation de gazole et d'essence dans l'UE.

⁽¹⁶⁾ Agence européenne pour l'environnement (AEE 2004/04). D'autres études tentent d'estimer la quantité de biomasse que l'Europe pourrait utiliser sans porter atteinte à l'environnement.

⁽¹⁷⁾ «Une stratégie de l'UE en faveur des biocarburants», COM(2006) 34 final.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les taxes sur les voitures particulières»

[COM(2005) 261 final — 2005/0130 (CNS)]

(2006/C 195/21)

Le 6 septembre 2005, 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 «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 mars 2006 (rapporteur: M. Ranocchiaro).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 67 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions:

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE appuie pleinement la proposition de directive qui poursuit le double objectif d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur et de promouvoir la durabilité de l'environnement.

1.2 Le CESE se félicite du fait que, pour la première fois, la Commission utilise le troisième pilier de la stratégie communautaire visant à réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), à savoir les mesures fiscales.

1.3 Le CESE souscrit également à l'évaluation de la Commission européenne relative aux retombées positives que cette proposition est susceptible d'avoir sur la libre-circulation des citoyens et sur l'industrie automobile.

1.4 Le CESE reconnaît que dans la mesure où la proposition traite de la fiscalité, un thème qui relève principalement de la compétence des États membres, la Commission ne pouvait pas appliquer le principe de subsidiarité de manière plus vaste et contraignante qu'elle ne le fait dans la proposition à l'examen.

1.5 Toutefois, certains aspects qui ne sont pas réglés par la proposition pourraient poser problème au moment de la transposition de la directive et donner lieu à des applications divergentes d'un État membre à l'autre. Pour réduire ce risque, la Commission devra lever en temps utile un certain nombre de doutes de nature technique, que la proposition ne clarifie pas.

1.6 Si le CESE se rallie aux objectifs de la directive à l'examen, il estime toutefois que ceux-ci ne seront atteints que si les États membres coordonnent leur interprétation des lignes directrices et recommandations de la directive. Dans le cas contraire, la fragmentation du marché intérieur risque de s'accroître au lieu de diminuer, comme l'entend la directive.

1.7 Le CESE invite dès lors la Commission européenne non seulement à contrôler soigneusement les dispositions d'application de la directive, comme elle le fait habituellement, mais également à dialoguer et à coopérer de manière continue avec

les États membres en vue d'une mise en œuvre coordonnée du nouveau système de taxation des voitures particulières.

1.8 En outre, le CESE espère qu'après ce premier pas important, l'on continuera de progresser en direction de la réalisation, dans un délai relativement court, d'un système de taxation basé principalement, voire exclusivement, sur l'utilisation plutôt que sur l'achat ou la détention d'une voiture. C'est à ce moment-là seulement que le principe du pollueur-payeur, auquel le CESE adhère pleinement, sera véritablement appliqué.

1.9 Enfin, le CESE ne peut que souligner à nouveau la nécessité d'adopter une approche intégrée afin d'améliorer la durabilité environnementale dans le secteur du transport routier. Si le levier fiscal est un élément important, il doit cependant s'accompagner de la modernisation des infrastructures, de la promotion des transports en commun et, surtout, d'une campagne adéquate d'éducation des consommateurs destinée à les orienter vers des choix plus conscients et respectueux de l'environnement. Dans cette optique, il n'apparaît pas opportun que la Commission européenne encourage les États membres à aligner les taxes relatives au diesel sur celles relatives à l'essence et ne tienne pas compte du fait que les voitures qui roulent au diesel rejettent moins de dioxyde de carbone que celles qui roulent à l'essence.

2. Motivation

2.1 Antécédents de l'avis et contexte de la proposition

2.1.1 Selon les propres termes de la Commission européenne, l'industrie automobile est l'un des moteurs de l'économie européenne. Elle représente en effet 7,5 % de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'industrie manufacturière et 3 % du PIB, contribue pour 35 milliards d'euros, un montant considérable, à la balance commerciale et, surtout, est une source importante d'emplois puisqu'elle fournit deux millions de postes de travail directs et 10 millions d'emplois indirects.

2.1.2 Par ailleurs, l'achat et l'utilisation d'une voiture constituent l'une des plus importantes sources de revenus des États membres, puisqu'ils représentent quelque 340 milliards d'euros, soit 8 % du montant total des recettes fiscales de l'Union des 15 ⁽¹⁾.

2.1.3 Ces recettes substantielles proviennent essentiellement de trois taxes spécifiques: la taxe d'immatriculation (TI), la taxe annuelle de circulation (TAC) et la taxe sur les carburants. En outre, chaque État membre définit sa propre politique fiscale en la matière, ce qui se traduit par l'existence de 25 systèmes de taxation différents. Nous sommes bien loin de la convergence souhaitable, un préalable indispensable au fonctionnement correct du marché intérieur.

2.1.4 À l'heure actuelle, 16 États membres ⁽²⁾ perçoivent une taxe d'immatriculation et 18 États membres ⁽³⁾ une TAC. En outre, les critères de calcul et l'assiette de ces taxes varient sensiblement d'un État membre à l'autre, en particulier dans le cas de la taxe d'immatriculation. Le fait que la taxe perçue pour une voiture de 2000 c.c. varie de 1 % de sa valeur en Italie à plus de 170 % au Danemark en constitue un exemple frappant. Le montant de la TAC varie quant à lui entre 30 EUR et 500 EUR environ par véhicule.

2.1.5 Dans le contexte ainsi tracé, la Commission européenne a présenté, dès 2002, une communication au Conseil et au Parlement européen sur la taxation des voitures particulières ⁽⁴⁾. Cette communication exposait une stratégie visant à revoir le système actuel, dans l'intention d'encourager un rapprochement des législations nationales et d'y intégrer notamment des objectifs environnementaux.

2.1.6 Au cours des années suivantes, la Commission a mené d'autres consultations avec le Conseil et le Parlement européen ainsi qu'avec l'industrie et les autres acteurs concernés et s'est basée sur leurs résultats pour présenter la proposition de directive à l'examen.

3. La proposition de la Commission

3.1 La proposition de la Commission qui, rappelons-le, ne concerne ni la TVA ni les taxes sur les carburants, ne prévoit pas une harmonisation des niveaux de taxation mais leur restructuration, à l'exception du montant des recettes.

3.2 La proposition s'articule autour de trois éléments principaux:

3.2.1 La suppression de la taxe d'immatriculation

Cette suppression doit être mise en œuvre de manière graduelle et progressive sur une période de 10 ans, jusqu'à son élimination totale en 2016. Cette progressivité permettra aux États membres qui perçoivent actuellement une TI de disposer d'une période transitoire adéquate et d'adopter des mesures visant à compenser les pertes de recettes y liées, notamment en transférant la charge fiscale sur la TAC.

⁽¹⁾ Chiffres pour l'année 2003. Des chiffres complets et plus récents ne sont pas disponibles pour l'Union à 25.

⁽²⁾ Ne perçoivent pas de TI: la République tchèque, l'Estonie, la France (où existe toutefois une *carte grise* obligatoire, similaire à une TI), l'Allemagne, la Lituanie, le Luxembourg, la Suède, la Slovaquie et le Royaume-Uni.

⁽³⁾ Ne perçoivent pas de TAC: la République tchèque, l'Estonie, la France, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie.

⁽⁴⁾ COM(2002) 431 du 06.09.2002.

3.2.2 La mise en place d'un système de remboursement de la taxe d'immatriculation et de la TAC.

3.2.2.1 Le nouveau régime prévu par l'entrée en vigueur de la directive s'appliquera aux voitures qui ont été immatriculées dans un État membre et sont ensuite exportées ou transférées à titre permanent dans un autre État membre ou dans un État tiers.

3.2.2.2 Cette mesure poursuit un double objectif: éviter de payer une deuxième fois la TI déjà acquittée au moment de l'achat et veiller à ce que la TAC soit perçue en fonction de l'utilisation réelle de la voiture dans l'État membre concerné.

3.2.2.3 Le montant des taxes d'immatriculation à rembourser dépend directement de la valeur résiduelle de la voiture et correspond au montant de la taxe d'immatriculation résiduelle incorporé dans la valeur résiduelle de la voiture.

3.2.2.4 Les États membres sont libres de déterminer la méthode d'évaluation de la valeur résiduelle aux fins du remboursement de la TI, pour autant que les critères retenus soient transparents et objectifs. Le propriétaire de la voiture a la possibilité d'introduire un recours auprès d'une autorité indépendante contre la décision de l'État qui effectue le remboursement.

3.2.2.5 S'agissant de la TAC qui, compte tenu des critères d'imposition adoptés dans les 18 États membres qui la perçoivent, devrait plutôt s'appeler «taxe de détention», la directive confirme qu'elle ne peut être perçue pour une voiture particulière que par l'État membre dans lequel elle est immatriculée. L'État membre d'immatriculation est réputé être celui dans lequel la voiture est utilisée de façon permanente, soit du fait que son propriétaire y a établi le lieu de sa résidence normale, soit du fait de l'utilisation de la voiture dans cet État membre pendant plus de 185 jours au cours d'une période de douze mois déterminée. Par conséquent, en cas de transfert permanent de la voiture dans un autre État membre, y compris un État tiers, il y a lieu de rembourser au propriétaire de la voiture la TAC résiduelle calculée au *prorata temporis*.

3.2.3 La restructuration de l'assiette de la TI et de la TAC en vue de la lier totalement ou partiellement aux émissions de CO₂

3.2.3.1 La proposition de directive introduit un système visant à déterminer le montant de la TAC et de la TI (pour la période transitoire en vigueur) lié, entre autres et de manière croissante, aux émissions de dioxyde de carbone.

3.2.3.2 L'introduction de cette mesure est graduelle et progressive et prévoit que 25 % du total des recettes fiscales de la TAC et de la TI seront générées grâce au paramètre lié aux émissions de CO₂ d'ici à 2008 et que 50 % le seront d'ici à 2010.

4. Observations générales

4.1 Le CESE se félicite de l'engagement de la Commission européenne qui poursuit le double objectif d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur et d'imprimer un nouvel élan à la stratégie de réduction des émissions de CO₂ au moyen de mesures fiscales. À cet égard, il convient de souligner que, pour la première fois, la proposition a recours au «troisième pilier» (les mesures fiscales précisément) prévu par la stratégie communautaire visant à réduire les émissions de CO₂ et à faire des économies de carburant⁽⁵⁾.

4.2 Le CESE est favorable à la proposition, notamment en raison des retombées positives qu'elle devrait avoir sur les consommateurs⁽⁶⁾ et l'industrie automobile européenne.

Il est en mesure de souscrire pleinement aux objectifs de la proposition, étant donné qu'ils visent à favoriser:

4.2.1 la réduction, sinon la suppression, des entraves à la libre-circulation des citoyens dans l'Union européenne en diminuant sensiblement les coûts et les délais des procédures administratives relatives à l'exportation ou au transfert des voitures entre différents États;

4.2.2 une compétitivité accrue de l'industrie automobile dans un marché intérieur plus intégré. La fragmentation actuelle du marché sur le plan fiscal a de lourdes conséquences sur le prix final des voitures et oblige les constructeurs à produire et à vendre des versions différentes d'un même modèle en fonction du pays, simplement pour des raisons fiscales. En d'autres termes, elle ne permet pas à l'industrie automobile de bénéficier des économies d'échelle que doit permettre un marché intérieur véritablement achevé et ne présente aucun avantage pour le consommateur. Par ailleurs, les taxes d'immatriculation élevées ont normalement une incidence négative sur la décision d'achat d'une voiture neuve, ce qui ralentit le remplacement du parc automobile roulant par des véhicules moins polluants et plus sûrs.

4.2.3 une meilleure durabilité environnementale, dans la mesure où les voitures sont une source importante d'émission de CO₂. À cet égard, il convient de souligner que les deux échéances prévues par la proposition concernant la restructuration de la TI et de la TAC sur la base des émissions de dioxyde de carbone ne sont pas le fruit du hasard mais en quelque sorte des dates symboliques. En effet, c'est en 2008 que débute la période prévue par le protocole de Kyoto et c'est en 2010 que le Conseil et le Parlement européen espèrent que l'objectif de réduction des émissions de CO₂ à 120gr/km pour les voitures neuves sera atteint.

4.3 Par ailleurs, le CESE estime que les objectifs de la directive ne seront atteints que si les États membres interprètent fidèlement ses lignes directrices et recommandations, tout écart risquant d'accroître la fragmentation déjà excessive du marché

⁽⁵⁾ Communication de la Commission au Conseil et au PE. COM(95) 689 et conclusions du Conseil du 25/06/1996.

⁽⁶⁾ Selon les estimations de la Commission, la réduction de 50 % de la TI pourra, dans les États membres où elle est élevée, entraîner une baisse de 10 à 25 % du prix des voitures.

ou, pire, d'alourdir la charge fiscale qui pèse sur les automobilistes.

4.4 La fiscalité est en effet une question extrêmement délicate qui relève de la compétence des États membres, à laquelle la Commission européenne ne pouvait appliquer le principe de subsidiarité de manière plus large et contraignante qu'elle ne le fait dans sa proposition.

4.5 Par exemple, la proposition prévoit bien une modification structurelle du système de taxation mais celle-ci n'a aucune incidence en termes de niveau des recettes, c'est-à-dire qu'elle ne se traduit pas par une augmentation du montant total des taxes. Cela signifie que la perte de revenu fiscal liée à la suppression de la TI pourra être compensée par une augmentation égale et parallèle de la TAC et, si nécessaire, par d'autres mesures fiscales autorisées par la directive sur la taxation des produits énergétiques⁽⁷⁾.

4.6 En outre, l'établissement d'un lien direct entre taxation des voitures et CO₂ ne constitue qu'un aspect, certes important, de la stratégie globale de réduction des émissions de dioxyde de carbone. Cette stratégie doit reposer sur une approche holistique du problème et être cohérente avec les autres politiques communautaires.

4.7 Compte tenu de ce qui précède, le CESE recommande qu'en plus du contrôle habituel des dispositions nationales d'application de la directive et de leur concordance avec la directive, la Commission favorise également l'échange d'informations avec et entre les États membres à des intervalles plus courts que les cinq ans prévus par le rapport sur l'application de la directive.

5. Observations spécifiques

5.1 De l'avis du CESE, certains aspects de la proposition à l'examen pourraient s'avérer problématiques au moment de la transposition de la directive et donner lieu à des applications divergentes d'un État membre à l'autre. Il s'agit plus particulièrement des aspects suivants:

5.1.1 La modification progressive du système de taxation devra être effectuée de manière équilibrée pour éviter que les citoyens qui ont acheté une voiture soumise à la TI soient ensuite pénalisés par une augmentation imprévue et importante de la TAC.

5.1.2 Le «paramètre CO₂» introduit dans l'assiette des taxes devra être appliqué de manière coordonnée entre tous les États membres pour éviter de nouvelles fragmentations du marché.

5.2 À cet égard, la Commission devrait proposer dans les meilleurs délais aux États membres des solutions idoines à deux problèmes qui se poseraient si la directive était adoptée dans sa version actuelle.

⁽⁷⁾ JO L 283 du 31/10/2003, p. 51.

5.2.1 Le premier problème concerne les voitures immatriculées avant janvier 2001. En effet,

- Les émissions de CO₂, exprimées en grammes par kilomètre, sont disponibles pour toutes les voitures immatriculées à partir de janvier 1997; auparavant, aucun relevé de ces données n'était effectué.
- Entre 1997 et 2000, les émissions de CO₂ ont fait l'objet d'un relevé avec le cycle de conduite européen, mais ce dernier a été modifié à partir du 1^{er} janvier 2001, de sorte que les données sur les émissions relevées entre ces deux périodes ne sont pas parfaitement cohérentes.
- Une taxe fondée sur un paramètre objectif et homogène ne pourrait dès lors être appliquée qu'aux voitures immatriculées à partir de janvier 2001.

5.2.2 Le second problème concerne les États membres dans lesquels la TAC est actuellement calculée sur la base de la puissance du moteur, exprimée en kilowatts. Ce système garantit une plus grande progressivité qu'une taxe qui ne tient compte que du paramètre CO₂. Si, dans ces États, la TAC était entièrement basée sur les émissions de CO₂, le montant dû pour les petites voitures augmenterait, alors que le montant dû pour les voitures plus grandes, plus puissantes et donc plus polluantes

diminuerait sensiblement, ce qui serait contraire au résultat escompté. Aussi convient-il de prévoir dès à présent des options correctives.

5.3 Il est essentiel que les États membres prévoient, pour la partie des taxes liées aux émissions de CO₂, une relation claire, directe et transparente entre prélèvement fiscal et émissions de CO₂ de chaque véhicule, dans le but d'éviter toute divergence arbitraire supplémentaire basée sur des paramètres techniques différents, comme la cylindrée et les dimensions, qui sont à l'origine de distorsions du marché.

5.4 La transposition de la directive doit être neutre sur le plan technologique également, et ne prendre en compte que les prestations de la voiture en termes d'émissions de CO₂, sans privilégier une technologie au détriment d'une autre, ce qui pourrait par exemple être le cas si l'application des nouvelles dispositions pénalisait les voitures qui ont un moteur diesel, technologie dans laquelle l'Union détient toujours un avantage concurrentiel par rapport aux constructeurs non européens. À cet égard, il est d'ailleurs surprenant que la Commission européenne encourage les États membres à aligner les taxes relatives au diesel sur celles relatives à l'essence et ne tienne pas compte du fait que les voitures qui roulent au diesel rejettent moins de dioxyde de carbone que celles qui roulent à l'essence.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe»

[COM(2005) 447 final — 2005/0183 (COD)]

(2006/C 195/22)

Le 2 décembre 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 avril 2006 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 72 voix pour, 5 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandation

1.1 Le CESE ne peut qu'approuver les objectifs généraux de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique et la proposition de directive qui en est la traduction législative.

1.2 En ce qui concerne la stratégie thématique qui ne peut être dissociée de la proposition législative, comme l'indique clairement le paragraphe 4.1.1 de la stratégie,:

- il approuve pleinement la volonté d'intégrer de façon transversale les objectifs en matière de qualité de l'air dans les autres politiques communautaires;
- il incite la Commission à revoir les scénarios énergétiques développés dans le modèle PRIMES, qui semblent comporter des inexactitudes, ce qui aura pour conséquence probable de modifier la référence de base CAFE («Clean Air For Europe»).

1.3 En ce qui concerne la proposition de directive:

- il soutient totalement la volonté de simplifier, de clarifier et de codifier la législation relative à la qualité de l'air;
- il approuve la volonté d'assurer la mise en oeuvre effective par les États membres des dispositions législatives existantes;
- il suggère de retarder les dates retenues de mise en conformité par rapport aux obligations de la directive, de 2010 à 2015 pour les plafonds de concentration de PM 2,5 et de 2015 à 2020 pour la réduction de l'exposition humaine en raison de la durée nécessaire pour parvenir à l'aboutissement du processus législatif et des délais nécessaires pour la mise en place des stations de mesure dans les États membres et du coût des investissements nécessaires;
- il considère qu'il aurait été utile de prévoir une période transitoire durant laquelle les États membres auraient dû se rapprocher de valeurs «cibles» de concentration, avant de fixer des plafonds contraignants.
- il demande que les particules fines d'origine naturelle soient exclues du champ de la directive.

2. Introduction

2.1 La stratégie thématique et la proposition de directive se situent dans le cadre du sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (6^e PAE publié le 10/09/2002 ⁽¹⁾) et de la communication «Air pur pour l'Europe» (clean air for Europe CAFE de 2001). Le 6^e PAE s'était fixé comme objectif ambitieux de parvenir à «des niveaux de qualité de l'air exempts d'incidences négatives et de risques notables en termes de santé humaine et d'environnement».

Le paragraphe 4.1.1 de la stratégie indique que «la présente stratégie est assortie d'une proposition législative ...». Il apparaît donc de façon claire que les deux textes sont liés et que, dès lors, pour se prononcer sur la proposition de directive, il convient d'examiner la stratégie qui en est, en quelque sorte, le cadre général et qui définit les objectifs stratégiques de la Commission en matière de qualité de l'air.

2.2 Une stratégie thématique

2.2.1 La stratégie thématique qui nous est soumise définit des objectifs intermédiaires en matière de pollution de l'air. Elle demande que la législation en vigueur soit modernisée et axée davantage sur les polluants les plus nocifs et que des efforts supplémentaires soient entrepris pour intégrer les préoccupations ayant trait à l'environnement dans les autres politiques et programmes.

2.2.2 Mais, en tout état de cause, malgré les progrès réalisés dans la réduction des émissions des principaux polluants atmosphériques, même en cas de pleine application de la législation existante, les problèmes environnementaux et sanitaires ne pourront être résolus en 2020 sans mesures complémentaires.

2.2.3 La Commission propose dès lors:

- la simplification des dispositions existantes et la fusion de la directive cadre de 1996, des première, deuxième et troisième directives filles (1999 — 2000 — 2003) et de la décision sur l'échange d'information (1997). La quatrième directive fille de 2004 devrait être intégrée ultérieurement par la voie d'une codification;

⁽¹⁾ JO L 242 du 10.09.2002.

- l'introduction de nouvelles normes de qualité de l'air pour les particules fines (PM 2,5) présentes dans l'atmosphère;
- la révision de la directive sur les plafonds d'émission nationaux (PEN de 2002).

Tout ceci répond au besoin de simplifier la législation, de la rendre plus claire afin qu'elle soit mieux appliquée.

2.2.4 L'autre volet de la stratégie consiste à une meilleure intégration des préoccupations liées à la qualité de l'air dans les autres politiques communautaires: énergie, petites installations de combustion, transports terrestres, aériens, maritimes, agriculture, fonds structurels.

2.2.5 La stratégie sera réexaminée en 2010 et les résultats obtenus seront intégrés dans l'évaluation finale du 6^e PAE.

3. La proposition de directive sur la qualité de l'air ambiant et un air plus propre pour l'Europe

3.1 La proposition vise à mettre en œuvre de façon pratique la stratégie en ce qui concerne le volet législatif, à savoir la fusion des cinq instruments juridiques cités plus haut en une directive unique.

3.2 C'est le chapitre III sur la gestion de la qualité de l'air qui comporte les modifications législatives les plus importantes. Il n'est pas proposé de modifier les valeurs limites de qualité de l'air mais de renforcer les dispositions existantes pour que les États membres soient obligés de préparer et de mettre en œuvre des plans afin de mettre fin au non respect de ces valeurs limites.

3.3 Le deuxième point majeur concerne les particules fines (PM 2,5). Celles-ci sont plus dangereuses que les particules plus importantes. Ainsi une nouvelle approche pour contrôler ces PM 2,5 est nécessaire afin de compléter les contrôles existant pour les PM 10.

3.4 La Commission propose de définir une valeur limite de concentration de PM 2,5 dans l'air ambiant afin de prévenir les risques anormalement élevés pour les populations, l'objectif devant être atteint pour 2010. Ceci sera complété par des objectifs non contraignants pour réduire de façon générale l'exposition humaine aux particules fines entre 2010 et 2020 dans chaque État membre.

3.5 Le chapitre V prévoit que les États membres devront veiller à l'information du public et des organismes et associations concernés par la question de la qualité de l'air ambiant afin de répondre aux obligations de la Convention d'Aarhus. Les États membres doivent bien entendu veiller également à ce que les informations nécessaires soient transmises à la Commission. Afin de faciliter la transmission de ces données, la Commission propose de passer à un système électronique basé sur un système de partage d'informations dans le cadre de l'infrastructure INSPIRE.

3.6 Au demeurant, afin que les informations recueillies soient suffisamment représentatives et comparables, il est

prévu, pour évaluer la qualité de l'air ambiant, des techniques de mesure normalisées et des critères communs en ce qui concerne le nombre de stations de mesure et leur emplacement.

4. Observations générales

A) Stratégie thématique

4.1 Le CESE ne peut que souscrire aux objectifs généraux de la stratégie et de la proposition de directive. Toutefois la question réelle, au-delà des objectifs louables, est celle du rapport coût-efficacité, de la faisabilité des mesures préconisées — relativement aisées en ce qui concerne les sources ponctuelles mais beaucoup plus délicates pour les sources diffuses — et de leur incidence réelle tant sur le plan de l'amélioration de la qualité de l'air que sur le plan économique.

4.2 La Commission estime que le coût de la réalisation des objectifs de la stratégie devrait s'élever à 7,1 milliards d'euros par an, qui s'ajouteraient aux dépenses déjà consacrées à la lutte contre la pollution atmosphérique (environ 60 mds d'€ par an), mais que le gain en termes de dépenses de santé devrait être de 42 milliards par an. L'impact macro-économique serait ainsi largement positif, mais la réalité économique au jour le jour se situe sur le plan micro-économique. La Commission estime toutefois que, même si l'on utilisait toutes les techniques disponibles, le bénéfice resterait supérieur aux coûts. La difficulté réside dans le fait que si les coûts sont relativement faciles à estimer, les bénéfices attendus sont nettement plus difficiles à évaluer et que les modes de calcul des économies en termes de santé publique ne semblent pas très clairs. Néanmoins, la Commission souligne que le coût de la réglementation américaine est supérieur au coût qui sera engendré par la réglementation européenne.

4.3 Le souhait de simplifier, de clarifier et de codifier la législation est positif. En effet, la complexité et l'obscurité de certaines dispositions législatives entraînent inévitablement des différences d'application, des distorsions de concurrence, une impossibilité d'avoir une vraie connaissance de la qualité de l'air en Europe.

4.4 La démarche législative proposée doit donc être soutenue.

4.5 Néanmoins, il est regrettable que la Commission n'ait pas envisagé le rôle que devraient jouer les collectivités locales et notamment les villes dans le domaine des transports (politique de modes de transport alternatifs, transport public, détournement du trafic des poids lourds...). De surcroît, dans les faits les collectivités locales, et notamment les communes, jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre concrète des dispositions adoptées sur le plan européen, notamment sur le plan des mesures.

4.6 Dans le même esprit, il serait souhaitable de souligner le rôle que peuvent jouer les ONG à vocation environnementale ainsi que certains organismes spécialisés dans le domaine sanitaire et social ainsi que, d'une façon plus large, la société civile organisée afin de faire prendre conscience des enjeux de santé publique et de santé au travail.

4.7 Enfin en matière de protection des écosystèmes des progrès ont déjà été réalisés en matière d'oxydes d'azote, de dioxyde de soufre et d'ammoniac. La meilleure application et la simplification de la législation devraient permettre d'améliorer encore ces résultats.

B) Proposition de directive

4.8 La volonté de contrôler les niveaux de particules fines dans l'air ambiant, en raison de leur impact sur la santé humaine, est compréhensible. Toutefois la fixation de valeurs limites se heurte à une difficulté de principe dans la mesure où l'OMS n'était pas en mesure de définir un seuil de protection de la santé⁽²⁾. De surcroît, il existe de grosses incertitudes sur la mesure des PM ainsi que sur la composition chimique de ces particules qui rendent les PM plus ou moins nocives pour la santé, ce que les techniques en usage ne permettent pas de déterminer.

4.9 On peut donc s'interroger sur le fait de savoir s'il n'aurait pas été plus opportun de déterminer des valeurs «cibles» plutôt que des valeurs limites. En outre le délai prévu semble assez court (2010) alors que la procédure législative débute en fin 2005, ce qui, compte tenu de la lenteur du processus législatif, pourrait ne laisser que fort peu de temps aux États membres pour se mettre en conformité.

5. Observations particulières

5.1 La stratégie thématique

5.1.1 Le CESE salue la consultation des parties prenantes très large qui a été opérée par la Commission européenne et approuve pleinement la volonté d'intégrer de façon transversale les objectifs en matière de qualité de l'air dans les autres politiques communautaires. Toutefois la pression calendaire a pesé sur les travaux et toutes les vérifications nécessaires des données n'ont peut-être pas été faites. Ceci est particulièrement sensible en ce qui concerne les scénarios stratégiques retenus.

5.1.2 Ces scénarios sont ceux développés dans le modèle Primes. Or ceux-ci présentent un certain nombre d'inexactitudes quant aux prévisions de croissance, à la pénétration du gaz par rapport au charbon, au déséquilibre entre les importations et les exportations d'énergie électrique entre États membres.

5.1.3 Au demeurant, la Commission européenne avait pris note de cet état de fait et demandé à IIASA d'organiser des consultations bilatérales avec tous les États membres entre avril et septembre 2005 de façon, notamment, à améliorer les scénarios

énergétiques dans le cadre de la révision de la directive plafonds nationaux d'émissions qui vient de débiter.

5.1.4 Une importante mise à jour des scénarios énergétiques du modèle PRIMES est actuellement en cours. Les modifications les plus importantes porteront sur:

- une moindre pénétration du gaz et une part plus importante réservée au charbon;
- une plus grande cohérence entre les importations et les exportations d'électricité entre États;
- une plus grande part de production d'électricité réservée au nucléaire;
- un réajustement des prévisions des coûts des combustibles et de l'évolution de la croissance économique.

5.1.5 Les scénarios énergétiques de CAFE devraient donc être revus ce qui devrait avoir pour conséquence de modifier la référence de base CAFE et donc les niveaux d'ambition retenus.

5.1.6 En outre, il conviendrait de s'assurer de la cohérence entre cette stratégie et d'autres politiques menées par l'Union européenne. Ainsi, par exemple, la combustion du bois domestique entraîne l'émission de particules PM_{2,5} mais la Commission encourage l'utilisation du bois comme source d'énergie alternative, ce qui nécessiterait que soient mises en œuvre des techniques de filtrage des fumées. L'exemple du charbon pourrait également être cité.

5.1.7 Cela étant dit, la stratégie thématique a le mérite d'avoir pris en compte des secteurs souvent négligés comme l'agriculture ou la navigation maritime. Toutefois, il est surprenant que la question du transport aérien n'ait pas été abordée en ce qui concerne les émissions lors du décollage et de l'atterrissage. Il faut toutefois redouter des difficultés d'ordre politique dans la mise en œuvre: par exemple la réduction des émissions de SO₂ et de NO_x en provenance des navires demandera des négociations internationales longues et difficiles. Il faudra également veiller à ce que les difficultés à atteindre les objectifs dans certains secteurs (agriculture par exemple en matière d'azote et d'ammoniac) n'entraînent pas une pression accrue sur des cibles plus aisées à identifier comme les sites industriels.

5.2 La proposition de directive

5.2.1 Le CESE approuve la simplification des dispositions existantes et la fusion de la directive cadre de 1996 avec les 1ère, 2ème et 3ème directives filles et la décision sur l'échange d'information. Trop de législations disparates nuisent à la bonne application de celles-ci et le remplacement de ces cinq actes par une directive unique est une initiative utile.

5.2.2 Il approuve également la volonté d'utiliser des techniques de mesure normalisées et des critères communs en ce qui concerne le nombre de stations de mesure et leur emplacement (chapitre II). Il relève toutefois que certaines collectivités locales se sont inquiétées du coût de la mise en place de ces instruments de mesure.

⁽²⁾ En ce qui concerne l'exposition humaine au PM 2,5, l'OMS vient de proposer un plafond de 10 µg/m³.

5.2.3 Le CESE soutient également la proposition de la Commission européenne de ne pas modifier les valeurs limites de qualité de l'air mais de renforcer les dispositions existantes afin que les États membres soient contraints de préparer et de mettre en œuvre des plans d'action afin que ces valeurs limites soient effectivement respectées (art 13). Cette application effective des normes existantes est un objectif prioritaire qui devrait entraîner d'importants bénéfices pour la qualité de l'air et la protection de la santé humaine.

5.2.4 Le CESE souligne que le point essentiel de la proposition de directive est l'introduction d'un plafond de concentration de particules fines (PM_{2,5}) dans l'air à atteindre pour 2010, ce dispositif étant complété par des objectifs non contraignants de réduction de l'exposition humaine aux particules fines entre 2010 et 2020 (-20 %).

5.2.5 Il relève que les données disponibles sur les particules fines et leurs effets sont peu nombreuses et incertaines. L'OMS elle-même reconnaît qu'il est impossible de déterminer un seuil pertinent de protection de la santé et le Comité scientifique pour la santé et les risques environnementaux reconnaît qu'il existe, à l'heure actuelle, un manque de connaissance sur les particules fines et leurs effets sur la santé sur le long terme.

5.2.6 Le CESE estime qu'il serait plus opportun de déterminer, dans un premier temps, des valeurs cibles plutôt qu'un plafond de concentration. À défaut, il craint que les délais fixés par la Commission ne se révèlent trop courts dans la mesure où la procédure législative n'a débuté qu'à la fin de 2005. Les États membres risqueraient donc de n'avoir que très peu de temps pour se mettre en conformité alors que, d'ores et déjà, certains d'entre eux ne parviennent pas à respecter les normes existantes en partie parce qu'ils ont tardé à les mettre en œuvre. En outre, le CESE fait observer que les plafonds de concentration sont plus difficiles à respecter pour les pays de moindre taille, car ils subissent un handicap supplémentaire du fait que la pollution atmosphérique y est moins bien répartie. Il suggère donc qu'au lieu de plafonds de concentration, on fixe

des valeurs cibles. Les normes proposées requerraient un énorme effort de mise en place de stations de mesure par les États membres et/ou les collectivités locales qui prendrait du temps et demanderait de gros investissements. Les PM 10 sont bien mesurées et mesurables, et de surcroît retombent vite. Il convient toutefois d'évaluer les résultats de ces mesures et vérifier si elles peuvent être respectées dans tous les États membres. Les PM 2,5, quant à elles, présentent une véritable difficulté de mesure et sont très volatiles. Elles se déplacent donc facilement dans l'atmosphère et sont des polluants transfrontaliers. En outre, il existe des particules fines d'origine naturelle, par exemple le sel marin, et il serait logique que celles-ci ne soient pas prises en compte.

5.2.7 En outre, la mesure des PM 2,5 n'est pas encore harmonisée en Europe. En effet, une méthode de référence gravimétrique pour la mesure des PM est recommandée dans la première directive fille. Cette méthode étant longue et compliquée à utiliser, la directive permet également l'utilisation de méthodes de mesure alternatives, à condition que celles-ci soient réellement équivalentes à celles publiées par la Commission. En pratique, ces méthodes ont une déviation systématique par rapport à la méthode de référence et les États membres utilisent des facteurs de correction différents, voire aucun facteur de correction. Il est permis de se demander s'il est raisonnable de s'engager si rapidement sur des valeurs limites légalement contraignantes avec de telles incertitudes dans les méthodes de mesure.

5.2.8 Enfin, le CESE relève que le rapport coût efficacité des mesures proposées est difficile à apprécier dans la mesure où l'on entend mettre en rapport des coûts certains avec des bénéfices en matière de santé publique difficiles à mesurer de façon précise. Le coût marginal des dispositions proposées risque donc d'être élevé pour un bénéfice réel réduit, ce qui pose un problème d'opportunité dans le choix d'allocation des ressources.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Situation de la société civile dans les Balkans occidentaux»

(2006/C 195/23)

Dans un courrier daté du 14 juin 2005, M^{me} Margot WALLSTRÖM, Vice-présidente de la Commission européenne, a prié le Comité économique et social européen, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur: «*Situation de la société civile dans les Balkans occidentaux*».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mars 2006 (rapporteur: M. DIMITRIADIS).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 17 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 95 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

Le présent avis est conforme à l'article 9 du protocole de coopération entre la Commission européenne et le Comité économique et social européen, et constitue une réponse à la demande de M^{me} Margot WALLSTRÖM, Vice-présidente de la Commission européenne, d'élaborer un avis sur la situation de la société civile dans les Balkans occidentaux afin de l'assister dans ses considérations stratégiques dans le cadre du processus de stabilisation et d'association (PSA).

Cet avis vise à:

- prêter à la Commission et au Conseil la meilleure assistance possible dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques solidement fondées, au service d'objectifs réalistes et mesurables;
- permettre à l'opinion publique européenne de mieux comprendre ces politiques pour faire en sorte qu'elle les soutienne en connaissance de cause et qu'elle perçoive les éléments positifs de l'UE;
- faciliter l'évaluation et, par conséquent, lorsque cela s'avère nécessaire, l'amélioration ou la révision des politiques et des actions mises en œuvre dans la mesure où leurs objectifs sont clairs et incontestables, notamment en ce qui concerne leurs bénéficiaires directs;
- améliorer l'image de l'UE et renforcer son poids sur la scène internationale, mais surtout dans les Balkans occidentaux si durement éprouvés, en démontrant qu'elle est sensible aux besoins urgents et réels des peuples de la région et qu'elle leur offre le savoir-faire qui leur permettra d'accéder à la prospérité;
- mettre en lumière le rôle que peut jouer le CESE dans la région en tant que pont entre les organisations européennes de la société civile et les organisations homologues au niveau local.

1. Synthèse

1.1 Observations du CESE

- Tant au niveau international que régional, l'UE a perdu une grande part de sa crédibilité lors de la crise yougoslave, de

sorte qu'elle apparaît dans la région comme un acteur international politiquement faible, qui n'a toujours pas complètement pris la mesure de la situation dans les Balkans occidentaux et qui ne parvient toujours pas à coordonner ses différents relais.

- Dans plusieurs régions des Balkans occidentaux et surtout au Kosovo, aucun sentiment de sécurité ne s'est installé et les conflits ethniques risquent d'y déclencher à tout moment de vives hostilités.
- La fédération «Serbie et Monténégro» ne correspond pas suffisamment à la fédération démocratique d'États dont la création était escomptée.
- La Bosnie et Herzégovine et le Kosovo sont des formations étatiques (constructions) qui ont été imposées par les organisations internationales et il n'est pas certain qu'elles se maintiendront dans le temps.
- Les critères de Copenhague sont fondamentaux et non négociables.
- Le développement d'une stratégie européenne intégrée passe surtout par la société civile, qui a timidement commencé à jouer son rôle, et par ses organisations.
- Les pays des Balkans occidentaux doivent bénéficier de renforcements constants, directs et substantiels, tant pour ce qui est de leur économie que de leur expertise (soutien des investissements directs et indirects).
- Il y a lieu de renforcer le dialogue pluriel et multilatéral et de créer un cadre législatif démocratique pour permettre le fonctionnement de la société civile.
- La lutte contre la corruption et l'affirmation du pouvoir judiciaire en tant que soutien de la société sont des priorités absolues.
- Il convient de financer les organisations de la société civile.
- Le CESE estime qu'il est nécessaire de créer des comités consultatifs mixtes avec tous les pays de la région des Balkans occidentaux, lorsque les conditions seront réunies.

1.2 Le rôle et les responsabilités du CESE

- Doté de ressources humaines remarquables et d'une grande expertise, le CESE estime être tout à fait apte à jouer un rôle plus actif dans l'élaboration des politiques mentionnées ci-dessus, comme en témoigne l'importante initiative qu'il a prise d'organiser dans ses locaux, en 2006, un Forum auquel participeront les organisations de la société civile des Balkans occidentaux.
- S'il est mis à contribution, le CESE est prêt à proposer ses services pour mettre en contact les organisations de la société civile des Balkans occidentaux et les organisations européennes.
- La Commission pourrait charger le CESE d'organiser des rencontres d'informations locales avec la société civile sur des thèmes particuliers; dès lors, celui-ci pourrait être un pont de communication entre la société civile et les organisations internationales comme le FMI, la Banque mondiale, la BEI, etc.
- En coopération avec la Commission européenne, le CESE se doit de planifier, lancer et soutenir des analyses systématiques (études concernant la société civile des Balkans occidentaux et ses progrès).

1.3 Le CESE recommande et propose:

A) Aux pouvoirs politiques nationaux et régionaux des pays des Balkans occidentaux:

- Le CESE recommande aux pays des Balkans occidentaux de faire en sorte de s'aligner sur l'acquis communautaire; il recommande par ailleurs à leurs gouvernements d'intensifier les efforts de démocratisation.
- Le CESE invite toutes les parties concernées à respecter tout particulièrement les minorités nationales et religieuses.

B) Aux institutions politiques de l'Union

- Le CESE invite la Commission à redoubler d'efforts pour achever les processus relatifs aux accords de stabilisation et d'association avec les autres pays de la région; il lui demande en outre de faire preuve d'une volonté politique plus ferme et de mieux coordonner ses institutions politiques et organes consultatifs, l'objectif étant de promouvoir toutes les questions de l'agenda de Thessalonique.
- Le CESE estime que l'éducation est le principal domaine dans lequel l'UE devrait soutenir et développer les sociétés des Balkans occidentaux.
- Le CESE considère que le règlement définitif de la question du statut du Kosovo revêt une importance primordiale pour la sécurité, la paix et la stabilité de la région.

- Le CESE est d'avis que l'UE se doit également d'évaluer le statut et les objectifs des organisations de partenaires sociaux.

C) Aux États membres de l'UE qui sont voisins des Balkans occidentaux et aux organisations européennes de la société civile

- Le CESE recommande aux États membres de l'UE d'œuvrer en faveur du renforcement de la société civile.

2. Approche historique de la situation de la société civile dans les Balkans occidentaux

2.1 Dans son examen de la société civile ⁽¹⁾ dans la région, l'avis se concentre sur les pays suivants: l'Albanie, la Bosnie et Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie et Monténégro, y compris le Kosovo, conformément à la Résolution numéro 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

2.2 Lors du sommet de Thessalonique en juin 2003, l'UE a réaffirmé son engagement à intégrer en son sein les pays des Balkans occidentaux ⁽²⁾ lorsque les conditions le permettront. Le processus de stabilisation et d'association (PSA) a été enrichi par de nouveaux instruments soutenant le déroulement des réformes. Les priorités à court et à moyen termes ont été identifiées et la première série de partenariats européens a été approuvée en 2004.

2.3 Toutefois, les conditions dans la région demeurent politiquement instables. La question encore en suspens du statut final du Kosovo, les relations changeantes entre la Serbie et le Monténégro ainsi que la lenteur des progrès en Bosnie et Herzégovine, qui sont susceptibles de s'interrompre à tout moment, sont autant d'éléments traduisant cette instabilité.

2.4 Les missions du groupe de contact du CESE en Croatie, en Bosnie et Herzégovine (les 21 et 22 mars 2005), en Serbie et Monténégro (le 26 mai 2005), dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et en Albanie ont fait état d'une réaction positive au Forum de la société civile organisé par le CESE. Elles ont toutefois souligné qu'en l'absence d'une participation réellement représentative des partenaires sociaux et de légitimité ⁽³⁾ de certaines organisations se réclamant de la société civile, il est difficile de mettre en place un dialogue social constructif et un dialogue entre les organisations de la société civile. Si les interactions entre gouvernement et société civile se sont graduellement accrues, elles n'ont pas encore atteint le niveau nécessaire pour produire des résultats substantiels et créer des synergies.

⁽¹⁾ Dans ce document, conformément aux avis antérieurs du CESE, la société civile recouvre: (1) les organisations d'employeurs et de travailleurs; (2) les organisations représentant d'autres intérêts économiques et sociaux; (3) les organisations non gouvernementales (ONG); (4) les organisations de base; (5) les organisations religieuses.

⁽²⁾ Avis du CESE «Promotion de la participation des organisations de la société civile dans le sud-est de l'Europe (SEE) - Expériences passées et défis à venir» - Rapporteur: C. Wilkinson (JO C 208 du 3.9.2003, p. 82).

⁽³⁾ Avis du CESE «Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne» (JO C 329 du 11.11.1999) et «La société civile organisée et la gouvernance européenne - contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc» (JO C 193 du 10.7.2001).

2.5 Jusqu'à présent, la faiblesse des institutions démocratiques, l'environnement politique et les conditions de sécurité dans les pays de la région n'ont pas permis un dialogue social structuré avec des partenaires sociaux indépendants et représentatifs. Ce dialogue doit être généré par des discussions internes, menées entre les citoyens, et renforcé ensuite par l'UE qui peut se prévaloir d'une riche expérience et d'une grande expertise en la matière.

2.6 Le présent avis s'inscrit dans la démarche de l'accord du sommet de Zagreb (novembre 2000), de l'agenda de Thessalonique (juin 2003) et de toutes les autres initiatives que les institutions de l'UE ont prises pour la région et qui concernent au premier chef des questions économiques, politiques, sociales et culturelles.

2.7 La situation qui règne aujourd'hui dans les organisations de la société civile n'a pas véritablement changé par rapport à celle que dépeint le CESE dans son précédent avis sur «Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux (*)». Cette situation peut être résumée brièvement comme suit:

- Efforts constants et soutenus des organisations syndicales désireuses d'assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités dans des économies et des sociétés aux structures libres, où le secteur privé est au service d'un développement moderne.
- Efforts déployés pour permettre aux organisations patronales de se libérer du carcan représenté par le pouvoir de l'État. Dans le passé, ce carcan résultait de la propriété collective. Avec les nouvelles conditions, il résulte du rôle particulier que l'État a joué, après l'effondrement des anciens régimes, dans la création de nouvelles entreprises et la formation de nouveaux hommes d'affaires qui ont bénéficié du financement généreux de donateurs internationaux.
- Actions diverses, mais dans certains cas inefficaces et exigeant une coopération qui soit davantage coordonnée.

2.8 D'une manière plus générale, la situation sociale qui règne dans la région reste problématique. En dépit des progrès qui ont été réalisés, les institutions et structures sociales et politiques ne sont pas encore consolidées. La guerre a engendré de graves conflits qui, à ce jour, n'ont pas encore été résolus. Il en résulte que les efforts déployés par les organisations internationales et européennes n'ont pas eu les résultats escomptés, notamment en raison de l'absence d'un modèle unique de dialogue social et de dialogue entre les organisations de la

(*) Avis du CESE «Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux» (Rapporteur: R. Confalonieri) (JO C 80 du 30.3.2004, p. 158) et «Promotion de la participation des organisations de la société civile dans le sud-est de l'Europe (SEE) - Expériences passées et défis à venir» Rapporteur: C. Wilkinson (JO C 208 du 3.9.2003, p.82).

société civile, dans lequel les différents groupes et organisations de la société civile auraient un rôle précis et tout à fait clair en matière de droits, de compétences et d'obligations.

3. Situation générale des organisations de la société civile

3.1 Partenaires sociaux

Parallèlement à la conclusion d'accords de libre-échange dans la région, il est désormais nécessaire que les partenaires sociaux y soient représentés et que soient créées dans le même temps des structures représentatives non fragmentées au niveau national.

Les programmes européens de renforcement des capacités⁽²⁾ sont essentiels, notamment pour les organisations syndicales et patronales actives dans les zones périphériques. Il convient de recourir aux meilleures pratiques en matière de coopération interrégionale, étant donné que les partenaires sociaux seront appelés à se pencher sur les questions régionales par voie de coopération, dans la perspective du passage à un accord de libre-échange unique en 2006.

Il est bien souvent ardu d'engager le secteur public dans les pays concernés, et il y a lieu d'assurer et de promouvoir le dialogue entre les secteurs public et privé.

3.2 Autres organisations

Dans les pays de la région, les organisations existantes peuvent être regroupées en quatre catégories: a) organisations qui ont été bâties dans la lutte contre les régimes précédents; b) organisations qui fonctionnent purement grâce aux dons et qui ont été créées afin de mettre en œuvre des programmes de l'aide internationale au développement; c) organisations hautement spécialisées qui s'occupent généralement des groupes les plus vulnérables; d) organisations agricoles.

Dans un avenir immédiat, il convient avant tout de régler les questions de la viabilité de ces organisations et de l'indépendance de leurs bailleurs de fonds. Les ONG du premier type, qui dans la plupart des cas disposent d'une expérience plus longue et sont directement impliquées dans les débats politiques, ont acquis une large reconnaissance, mais ont de sérieuses difficultés à assurer leur pérennité financière. Les ONG du deuxième type sont beaucoup moins visibles et très nombreuses; elles semblent être créées afin de répondre aux désirs exprimés de la communauté des bailleurs de fonds. Il ne fait aucun doute qu'en l'absence de bailleurs de fonds, la majorité d'entre elles disparaîtra.

Il convient certes d'accroître les capacités et d'intensifier la coopération tant entre les organisations de la société civile qu'au niveau régional, mais la priorité absolue est de gérer la période de battement entre la diminution actuelle des fonds internationaux et l'émergence future de sources de financement autochtones. L'éventualité d'une perte d'une grande part du capital social amassé grâce aux travaux de la société civile et d'un retour de la violence est bien réelle.

(2) CARDS (Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation), règlement (CE) du Conseil n° 2666/2000 du 5.12.2000.

4. Les problèmes structurels de la région et leurs répercussions sur le développement de la société civile organisée

4.1 La corruption

La corruption constitue le principal problème structurel de la région; elle est due à l'inefficacité de l'administration publique, à l'absence de cadre institutionnel et législatif sérieux et efficace, à un pouvoir judiciaire qui n'est pas indépendant, aux mauvaises conditions économiques, à la pauvreté et à l'absence de véritable intervention des organisations de la société civile.

4.2 Violation des droits de l'homme, des droits de l'individu et des droits sociaux

À l'heure actuelle, en dépit des efforts des organisations internationales qui ne sont pas toujours couronnés de succès, la violation des droits de l'individu par les autorités est un phénomène qui persiste. Le problème essentiel est que le pouvoir judiciaire ne semble pas être conscient des responsabilités qui lui incombent et qu'il ne joue pas son rôle.

Que ces pays se soient intégrés d'emblée dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe constitue un développement positif. On relève toutefois dans bien des cas un manque de volonté politique de réellement mettre en oeuvre ce cadre, l'irruption dans les négociations sociales des différends liés aux minorités ou aux religions compliquant sérieusement l'installation d'un climat de rencontre et de conciliation.

4.3 Gouvernance inefficace — Administration publique

La mauvaise gouvernance dans la région tient pour l'essentiel à l'instabilité politique et sociale qui résulte des conflits politiques aigus au niveau interne. Cette mauvaise gouvernance se traduit par de sérieux dysfonctionnements de l'administration publique, lesquels encouragent à leur tour la gabegie et la corruption. Jusqu'à présent, les efforts déployés en Europe ou sur la scène internationale dans le but de moderniser ces administrations publiques n'ont pas eu beaucoup de résultats.

4.4 Absence de dialogue avec la société civile

Le dialogue social⁽⁶⁾ avec les organisations de la société civile ne requiert pas seulement un cadre juridique; il suppose également un respect mutuel entre les parties concernées et des efforts pour comprendre et atténuer les oppositions, mais surtout une culture du compromis sur toutes les formes d'opposition. Dans la région des Balkans occidentaux, il n'y a jamais eu de véritable dialogue en raison des régimes totalitaires et des pseudo-organisations qui étaient sous le contrôle strict des régimes. Il ne fait aucun doute qu'il faut un certain temps pour avoir un dialogue social de qualité suffisamment approfondi.

4.5 Nécessité d'avoir des organisations de la société civile qui soient représentatives et dûment validées

La pléthore d'organisations de la société civile soulève des interrogations légitimes quant à la véritable situation sociale dans la

⁽⁶⁾ Conférence sur le renforcement du dialogue social dans les Balkans occidentaux, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, 6 et 7 octobre 2005, Skopje.

région. Un grand nombre de ces organisations ont été créées à la demande ou à l'instigation d'organisations internationales qui les financent et qui, souvent, apportent la protection sociale et l'aide que le gouvernement devrait fournir. D'autres encore ont été créées à l'initiative d'organisations internationales de la société civile et d'autres ONG qui influencent également directement leurs activités. Enfin, certaines sont le fruit d'initiatives locales derrière lesquelles se cachent des intérêts politiques, ethniques, religieux ou encore les intérêts de minorités.

5. Observations du CESE sur la situation sociale, politique et économique des Balkans occidentaux et sur la stratégie européenne

5.1 Tant au niveau international que régional, l'UE a perdu une grande part de sa crédibilité lors de la crise yougoslave et pendant la guerre dans l'ex-Yougoslavie, parce qu'elle n'est pas suffisamment intervenue sur le plan politique.

5.2 Il conviendrait que la Commission européenne procède, dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, à la définition d'une stratégie politique plus claire, et qu'elle réaffirme sa présence dans la région. La Commission européenne doit s'engager davantage, de manière à améliorer la qualité de ses actions ainsi que son image dans la région.

5.3 Il convient de noter que dans plusieurs régions des Balkans occidentaux, et surtout au Kosovo⁽⁷⁾, les conflits ethniques ont empêché le sentiment de sécurité et la paix de se consolider et que la fédération «Serbie-Monténégro» ne correspond pas à la fédération démocratique d'États dont la création était escomptée⁽⁸⁾.

5.4 Il y a lieu de remarquer que la Bosnie et Herzégovine et le Kosovo sont des formations étatiques (constructions) qui ont été imposées par les organisations internationales et qu'il n'est pas certain qu'elles se maintiendront dans le temps. Dès lors, il convient de trouver aux problèmes politiques de ces pays des solutions qui garantissent la prospérité économique, la protection des droits des minorités et des communautés religieuses ainsi que le renforcement des structures démocratiques, sous le patronage des organisations internationales. Les négociations multilatérales sur l'avenir du Kosovo qui ont été ouvertes en 2005 dans le cadre des Nations unies sont le seul espoir de trouver une solution à ce problème épineux.

5.5 Le CESE estime que l'UE doit renforcer sa présence dans les Balkans occidentaux, par des politiques d'information et de communication fermes et pratiques, et qu'elle doit clarifier non seulement sa politique dans la région, mais aussi le coût pour ces pays d'une adhésion à l'UE⁽⁹⁾.

5.5.1 Les critères de Copenhague sont fondamentaux et non négociables pour les pays des Balkans occidentaux qui souhaitent adhérer à l'UE. À noter cependant que pour faire avancer le processus et assurer le respect de ces critères, l'UE devra, à l'aide de ses mécanismes, intervenir directement dans les structures institutionnelles de ces pays, mais aussi dans la mise en pratique de l'acquis communautaire.

⁽⁷⁾ Résolution du PE P6TA(2005)0131 sur «l'état de l'intégration régionale dans les Balkans occidentaux» - Résolution du PE sur la situation de l'intégration régionale dans les Balkans.

⁽⁸⁾ La présidence autrichienne 2006 - Ministre fédéral des affaires étrangères - 23 novembre 2005 - Politique étrangère européenne.

⁽⁹⁾ Avis du CESE «Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux». Rapporteur: R. Confalonieri. (JO C 80 du 30.3.2004, p.158).

5.6 Sur la base de ce qui précède, le développement d'une stratégie européenne intégrée doit passer par la société civile et ses organisations. Plus précisément, la société civile organisée est une occasion unique de garantir que le long processus de transition se déroule en douceur et que les programmes de coopération et d'intervention soient véritablement efficaces pour leurs bénéficiaires finaux.

5.7 En se fondant sur les informations dont il dispose et sur le savoir qu'il a acquis sur la région notamment après la constitution du groupe de contact «Balkans occidentaux», le CESE formule les constatations et observations suivantes:

5.7.1 Les conflits raciaux et ethniques sont susceptibles de déclencher à tout moment de vives hostilités dans les Balkans occidentaux, parce que les tensions sont dissimulées et latentes, et qu'elles risquent d'éclater brusquement.

5.7.2 La société civile ⁽¹⁰⁾ a timidement commencé à jouer son rôle, mais elle s'appuie en général sur des financements étrangers; par ailleurs, elle manque dans certains cas de savoir-faire, mais aussi de crédibilité.

5.7.3 L'acceptation de la Charte des droits fondamentaux de l'UE est un préalable que doivent accepter tous les pays de la région désireux d'adhérer à l'UE.

5.7.4 Les pays des Balkans occidentaux doivent bénéficier de renforcements constants, directs et substantiels, tant pour ce qui est de leur économie que de leur expertise, de manière à consolider leurs nouvelles institutions et à acquérir la sensibilité démocratique requise. Cette assistance devra être mieux coordonnée et, dans le cas de l'UE, passer par une coopération plus étroite entre l'Agence européenne pour la reconstruction et les délégations de l'UE dans la région.

5.7.5 Le renforcement du dialogue pluriel et multilatéral et la création d'un cadre législatif démocratique à mettre en pratique pour permettre le fonctionnement de la société civile sont des préalables à la normalisation de la vie économique et sociale dans les pays concernés.

Pour renforcer le dialogue social, il convient de:

- a) Reconnaître le rôle des partenaires sociaux;
- b) Reconnaître le rôle de l'autonomie des partenaires sociaux;
- c) Respecter le droit des organisations représentatives à être bien informées, à être consultées et à donner leur avis sur toutes les questions économiques et sociales.

5.7.6 Il est également nécessaire de lutter contre la corruption en adoptant des règles strictes mais simples, autant que faire se peut, et de les appliquer de manière rigoureuse à l'aide des nouvelles technologies.

5.7.7 Enfin, il y a lieu de financer les organisations de la société civile: le financement est le principal obstacle à leur développement et notamment à celui du dialogue.

5.7.8 Le pouvoir judiciaire doit s'affirmer comme le soutien de la société. Voilà pourquoi il convient de le soutenir et de le renforcer tout particulièrement de manière à ce qu'il joue son rôle institutionnel, conformément aux modèles européens.

5.7.9 La coopération économique entre les États de la région est la clé d'un processus de transition global et intégré vers l'acquis communautaire. Par ailleurs, cette coopération contribuera fortement à réduire les tensions et à créer d'autres possibilités de développement et de prospérité.

5.7.10 Le dialogue interculturel, interreligieux et interethnique doit favoriser la création de voies de rapprochement et de communication entre les pays des Balkans occidentaux. Dans ce domaine, les chefs religieux de la région sont appelés à jouer un rôle primordial en aplanissant les tensions et en soutenant les efforts déployés pour renforcer le dialogue.

5.7.11 Le CESE estime que le développement économique de la région — qui passe par le soutien des investissements étrangers directs et par la nécessité de privatiser pour transférer des capitaux et du savoir-faire —, contribuera à réduire le secteur public et à amorcer des changements positifs dans toutes les questions économiques et sociales en suspens. Pour atteindre cet objectif, outre le cadre institutionnel, le secteur bancaire doit fonctionner de manière crédible, en respectant les règles reconnues et attestées au niveau international, de manière à lutter contre la corruption sous toutes ses formes (blanchiment d'argent, commerce illicite etc.).

La banque centrale européenne et la BEI sont appelées à jouer un rôle de coordinateur dans la région.

5.7.12 Les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, OIT, Nations unies, etc.) se doivent de coopérer plus étroitement avec les organisations représentatives de la société civile pour renforcer leur rôle dans les différentes sociétés de la région des Balkans occidentaux.

5.7.13 Le CESE constate que la coordination entre les différents acteurs de l'UE dans la région s'est progressivement améliorée. L'Agence européenne pour la reconstruction (AER) gère des programmes représentant des centaines de millions d'euros: certains supposent un développement des ressources humaines ou plus particulièrement la formation de la main-d'œuvre, d'autres visent à les promouvoir. Il est également important de mentionner le travail de la FEF (Fondation européenne pour la formation) et celui du Cedefop (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle). Grâce à l'excellente coopération qu'il entretient avec la FEF et sa proximité géographique avec les pays de la région, le Cedefop pourrait les faire bénéficier de sa riche expérience et de son savoir-faire. Outre le rôle des acteurs de l'UE, il conviendra de souligner également celui du «Pacte de stabilité» et ce même si son avenir reste incertain et que son impact dans la région risque dès lors d'être atténué.

⁽¹⁰⁾ Résolution du PE, P6-TA (2005) 131.

6. Propositions et recommandations du CESE

6.1 Le rôle et les responsabilités du CESE

Le cheminement vers la reprise de l'acquis communautaire passe par la prise en compte des notions de société civile et de réalité économique, sociale et culturelle des Balkans occidentaux. L'enjeu consistera à valoriser l'expérience acquise lors du grand élargissement, par le biais des comités consultatifs mixtes (CCM), et à associer largement la société civile organisée à tous les stades de l'élaboration et du développement des politiques. Par ailleurs, il y a lieu d'associer aux consultations politiques entre l'UE et les gouvernements balkaniques la société civile organisée des deux parties, sur une base systématique et clairement institutionnelle. Enfin, des actions intégrées sont requises pour chaque région et chaque objectif.

6.1.1 Le CESE est doté de ressources humaines remarquables et d'une grande expertise ⁽¹¹⁾, acquise dans le cadre des Comités consultatifs mixtes lors des négociations d'adhésion à l'UE des dix nouveaux États membres, mais aussi dans le cadre des Comités consultatifs mixtes mis en place avec la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie, lesquels sont encore en activité. À ce titre, il s'estime tout à fait apte à jouer un rôle plus actif dans le développement de ces politiques, et ce par une coordination et une coopération avec le Comité des régions ainsi que par sa participation à l'organisation d'initiatives conjointes dans la région.

6.1.2 Depuis la constitution du groupe de contact «Balkans occidentaux» et maintenant que ses membres se sont rendus dans la région, le CESE dispose d'amples informations et a noué des contacts qui lui permettent de concrétiser les objectifs de l'Agenda de Thessalonique en ce qui concerne les principales questions économiques, sociales et culturelles qui requièrent une intégration plus active et plus rapide des schémas et points de vue européens dans les pays des Balkans occidentaux.

6.1.3 Dans cet esprit, le CESE attache une grande importance à son initiative consistant à organiser dans ses locaux, en 2006, un Forum des organisations de la société civile des Balkans occidentaux, parce qu'elle permettra de mettre directement en contact toutes les grandes organisations de la société civile des Balkans occidentaux et le CESE mais aussi plus généralement les institutions européennes. Le CESE demande à la Commission de soutenir cette initiative avec tous les moyens dont elle dispose. Il lui demande également d'appuyer les initia-

⁽¹¹⁾ Jusqu'à présent, le CESE a élaboré les documents suivants sur les Balkans occidentaux: 1) Rapport d'information sur les relations de l'Union européenne avec certains pays du sud-est de l'Europe, adopté le 23.7.1998 – Rapporteur: M. Sklavounos (CES1025/98 fin) , 2) Avis d'initiative sur le thème: «Développement des ressources humaines dans les Balkans occidentaux» – Rapporteur: M. Sklavounos (JO C 193 du 10.7.2001, p.99) , 3) Plan d'action «Promouvoir la culture et l'utilisation du dialogue social ainsi que la participation de la société civile et des réseaux associés dans la région située au sud-est de l'Europe» en coopération avec la Fondation européenne pour la formation (FEF) et l'Organisation internationale du travail (OIT), 4) Avis d'initiative «Promotion de la participation des organisations de la société civile dans le sud-est de l'Europe (SEE) - Expériences passées et défis à venir» - Rapporteur: C. Wilkinson (JO C 208 du 3.9.2003, p.82) , 5) Avis exploratoire «Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux» – Rapporteur: R. Confalonieri (JO C 80 du 30.3.2004, p.158) , 6) Avis du CESE sur - «L'Europe élargie - voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud» - Rapporteur: K. Alleweldt (JO C 80 du 30.3.2004, p.148).

tives qu'il a prises pour renforcer les organisations représentatives de la société civile au niveau national et régional et de prendre dûment en compte les résultats du Forum.

6.1.3.1 S'il est mis à contribution, le CESE est prêt à proposer ses services pour mettre en contact les organisations de la société civile avec les organisations européennes de manière à permettre un transfert de savoir-faire et à rendre leurs activités dans les pays des Balkans occidentaux plus productives.

6.1.3.2 Parallèlement à cela, le CESE déclare porter un intérêt particulier aux organisations de la société civile qui rencontrent des problèmes de financement et qui ne sont pas en mesure de couvrir les coûts de fonctionnement avec leurs ressources propres. Il plaide dès lors en faveur de leur renforcement, dans le cadre de la mise en oeuvre du Pacte de stabilité.

6.1.3.3 Le CESE est également intéressé par les problèmes que rencontrent les communautés agricoles des pays des Balkans occidentaux. Il invite donc la Commission à examiner attentivement ces problèmes et à offrir le savoir et l'expertise nécessaires à la modernisation du secteur primaire.

6.1.3.4 Le CESE estime que la promotion des réformes économiques et le développement économique de la région sont des facteurs essentiels de la résolution des problèmes structurels. La prospérité économique de la région dépend du soutien que les organisations représentatives apportent à leurs PME ⁽¹²⁾ et à leurs exploitations agricoles en respectant les meilleures pratiques déjà appliquées dans les États membres de l'UE. Le CESE dispose du savoir-faire et des ressources humaines nécessaires pour soutenir de tels efforts.

6.1.3.5 Dans cet esprit, et en coopération avec la Commission européenne, le CESE pourrait participer à des rencontres d'informations nationales et locales avec la société civile

6.1.3.6 Le CESE pourrait contribuer à diffuser des informations relatives aux activités des organisations internationales dans la région qui présentent un intérêt du point de vue des organisations de la société civile. En outre, dans le cadre fixé par la déclaration conjointe du directeur général de l'OIT et de la présidente du CESE, le Comité pourrait organiser, conjointement avec l'OIT, des activités dans la région, en particulier pour le renforcement du dialogue social.

⁽¹²⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Les Balkans occidentaux et l'intégration européenne, COM(2003) 285 final – 21.5.2003.

6.1.3.7 La Commission européenne et le CESE se doivent de planifier, lancer et soutenir des analyses systématiques sur la situation sociale dans les Balkans occidentaux et sur les progrès de la société civile. Ces analyses devront porter pour l'essentiel sur le rapport «initiatives/investissement-résultat». Pour ce faire, des «indicateurs de rendement» peuvent être utilisés (ou créés là où ils n'existent pas) pour les investissements, qu'ils soient très lourds ou plus légers, de manière à identifier les faiblesses et lacunes éventuelles dans les politiques et actions que l'UE a menées jusqu'à présent et à effectuer les améliorations ou les révisions nécessaires (par exemple la classification des différentes organisations de la société civile selon certaines caractéristiques fondamentales — comme leur raison d'être, leurs objectifs, leur statut, leur couverture géographique, leur mode de fonctionnement et de contrôle, leurs sources et niveau de financement, etc.).

6.2 Le CESE est prêt à mettre en place des comités consultatifs mixtes avec tous les pays de la région dès que les conditions le permettront.

6.3 En se fondant sur les expériences engrangées et sur le savoir acquis grâce à ses contacts avec les organisations de la société civile des pays des Balkans occidentaux, le CESE formule les recommandations présentées ci-dessous.

6.3.1 *Recommandations aux pouvoirs politiques nationaux et régionaux des pays des Balkans occidentaux*

6.3.1.1 Le CESE recommande aux pays des Balkans occidentaux de redoubler d'efforts en vue de s'aligner sur l'acquis communautaire, notamment sur celui qui concerne la protection des droits individuels, sociaux et collectifs, par le biais de plans nationaux de développement provisoires semblables à celui que la Turquie a élaboré, l'objectif étant de se préparer à absorber l'aide future de l'UE.

6.3.1.2 Le CESE invite les gouvernements à intensifier les efforts qu'ils déploient en vue de la démocratisation et à soutenir la cohésion sociale en renforçant le dialogue avec les organisations de la société civile.

6.3.1.3 Le CESE demande à toutes les parties concernées de respecter tout particulièrement les minorités nationales et religieuses en leur garantissant des droits individuels, religieux et politiques et en protégeant les monuments religieux et culturels.

6.3.1.4 Le CESE se félicite de la progression des processus des accords de stabilisation et d'association qui sont en voie d'achèvement dans tous les pays.

6.3.2 *Recommandations aux institutions politiques de l'Union*

6.3.2.1 Considérant qu'en raison de l'absence de savoir-faire et de cadre législatif, les problèmes liés à l'égalité hommes-femmes, à la protection de l'environnement, à la protection des consommateurs et aux groupes défavorisés sont particulièrement importants dans la région, le CESE invite la Commission à aider les pays des Balkans occidentaux à réaliser plus rapidement les modernisations nécessaires.

6.3.2.2 Dans la perspective d'une prise de mesures visant à renforcer les liens de l'UE avec les pays de la région et maintenant que différents accords de stabilisation et d'association ont été signés avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Croatie, le CESE invite la Commission à redoubler d'efforts pour achever les processus avec les autres pays de la région aussi. Il l'invite par ailleurs à faire preuve d'une volonté politique plus ferme et d'une meilleure coordination afin de promouvoir toutes les questions de l'agenda de Thessalonique⁽¹³⁾.

6.3.2.3 Concernant l'agenda de Thessalonique, le CESE note qu'il s'agit d'un texte important sur la coopération, mais ajoute cependant qu'il y a lieu de l'actualiser constamment.

6.3.2.4 Le CESE estime que l'éducation est le principal domaine dans lequel l'UE devrait soutenir les sociétés des Balkans occidentaux. Une meilleure éducation doublée d'une réduction de l'analphabétisme contribuent à atténuer considérablement les grandes différences ethniques, religieuses ou entre les minorités et peuvent, avec la prospérité économique et le renforcement des institutions démocratiques, amener les peuples des Balkans occidentaux vers un meilleur niveau de gouvernance. La Commission peut jouer un rôle extrêmement important dans le domaine de l'éducation et de la culture, en développant notamment des programmes de soutien comportant l'échange de scientifiques et la formation de nouveaux scientifiques.

6.3.2.5 Dans ce contexte, il y a lieu de noter tout particulièrement le vide géopolitique, économique et social qui tend à se créer dans l'angle de vision de l'UE, du fait que les pays des Balkans occidentaux sont absents de ses structures.

6.3.2.6 Par conséquent, le CESE recommande d'intégrer totalement les Balkans occidentaux dans la stratégie de développement de l'UE en renforçant le processus de stabilisation et d'association et en prenant au besoin des mesures supplémentaires, en raison des difficultés particulières auxquelles est confrontée la région.

6.3.2.7 Le CESE recommande également une meilleure coordination entre les institutions politiques de l'Union, mais aussi entre ses organes consultatifs (CESE et Comité des régions), l'objectif étant de créer les conditions permettant un meilleur développement de ce programme.

6.3.2.8 Le CESE estime que la décision relative à la question du statut final du Kosovo est d'une importance primordiale pour la sécurité, la paix et la stabilité dans la région. Le CESE invite dès lors le Conseil, la Commission et le Parlement européen à contribuer, dans le cadre de leurs compétences, aux efforts déployés par les Nations unies et par l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies.

6.3.2.9 L'UE doit conférer un statut particulier (octroi de visas d'entrée) aux représentants de la société civile organisée ainsi qu'aux représentants d'organisations représentatives et, d'une manière plus générale, faire preuve de flexibilité⁽¹⁴⁾ en la matière.

⁽¹³⁾ Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux: Extraits de Conseils successifs affaires générales et relations extérieures, 16 juin 2003.

⁽¹⁴⁾ Résolution du Parlement européen PE-TA(2005)0131.

6.3.2.10 L'UE doit procéder à une évaluation des organisations de partenaires sociaux. Celle-ci doit porter sur leur statut, leurs objectifs, leur organisation et fonctionnement, leur champ d'activité (secteur public ou privé), leur degré de représentativité (par rapport à l'ensemble des entreprises et des travailleurs ou dans un secteur donné), etc., afin d'avoir des organisations crédibles avec lesquelles l'Union européenne pourra collaborer. Des analyses de ce type pourraient être facilitées encore davantage si l'UE faisait de la collecte et de la publication des données nécessaires à ces analyses (en somme de la transparence), un préalable à l'octroi de tout type de soutien de sa part aux acteurs publics et privés ainsi qu'aux organisations représentatives de la société civile.

Ce travail pourrait être réalisé au niveau interne, c'est-à-dire par les institutions de l'UE (Commission, CESE, etc.) ou, si nécessaire, en totalité et ou en partie par un agent externe.

6.3.3 *Recommandations aux États membres de l'UE qui sont voisins des Balkans occidentaux ainsi qu'aux organisations européennes de la société civile*

6.3.3.1 Le CESE recommande aux États membres de l'UE (comme par exemple l'Italie, la Hongrie, la Slovaquie et la Grèce) d'y mener des actions visant à renforcer la société civile, notamment en matière de stratégie, d'exploitation des ressources humaines, d'administration et d'europanisation des structures institutionnelles et législatives.

6.3.3.2 Dans le même temps, le CESE recommande de sensibiliser et de mobiliser encore davantage les organisations européennes de partenaires sociaux, mais aussi plus généralement les organisations européennes de la société civile organisée, de manière à promouvoir l'intégration des organisations équivalentes des Balkans occidentaux dans les structures et dans le fonctionnement européens.

6.3.3.3 Il est à noter que tant les actions des États membres qui entourent les Balkans occidentaux, que celles des organisations européennes de la société civile devront s'intégrer dans le programme à moyen ou à long terme dont il a été question ci-dessus et qui concerne le développement économique, social et politique.

6.4 Financement

6.4.1 L'UE dispose d'un ensemble d'instruments financiers pour renforcer la société civile dans les Balkans occidentaux. Parallèlement à cela, d'autres organisations internationales ou d'autres pays fournissent une aide au développement à plusieurs organisations de la société civile dans la région. Bien qu'une telle aide soit en général positive, il existe un certain nombre de risques qui sont essentiellement liés à la manière dont elle est octroyée. Les problèmes les plus épineux qui ont été observés dans les pays des Balkans occidentaux lors de la réalisation de travaux internationaux dans le cadre de l'aide au développement sont exposés ci-dessous.

6.4.1.1 En termes économiques, l'aide internationale aux Balkans occidentaux peut être relativement conséquente mais la plupart du temps, elle correspond aux priorités des donateurs qui ne tiennent pas compte des besoins réels au niveau local.

Dans la majorité des cas, lorsque la société civile est concernée, l'aide internationale au développement ne parvient pas à tenir compte des intérêts des parties concernées au niveau local. Elle assimile les efforts déployés en vue de transformer les institutions à des initiatives isolées, sans aucun rapport avec les structures existantes au niveau du pouvoir ou de l'organisation sociale ni avec les intérêts ou les traditions des pays bénéficiaires. Dans bien des cas, l'ensemble des travaux est confié à des ONG, dans les pays bénéficiaires de l'aide. Celles-ci dépendent totalement des programmes d'aide internationale et proposent des travaux correspondant aux priorités des donateurs, mais non aux besoins des bénéficiaires de l'aide.

6.4.1.2 Le manque de coordination entre les différents donateurs ainsi que le laps de temps extrêmement court que couvrent des programmes finançant souvent des travaux isolés nuisent considérablement à la rentabilité des programmes de l'aide internationale au développement dans la région. Bien souvent, des travaux qui avaient commencé à donner des résultats concrets ont été abandonnés parce que les donateurs ont soudainement modifié leurs priorités de financement et qu'ils avaient prévu des lapses de temps beaucoup plus courts que ceux qui sont en réalité nécessaires dans les pays des Balkans occidentaux. Les services financiers de l'UE et des autres organisations internationales doivent comprendre que des changements fréquents dans les priorités de financement ne sont pas efficaces. Les programmes de formation et de renforcement des capacités entrent généralement dans cette catégorie. Le soutien accordé aux acteurs institutionnels est fragmentaire; il leur est généralement témoigné par le biais de congrès ou de petits séminaires, mais ne se traduit pas par une véritable aide technique.

6.4.1.3 Les ONG qui mènent des activités sociales pour s'assurer un revenu sont nombreuses, ce qui a considérablement réduit leur capacité à créer de véritables liens avec la société et à répondre à leurs objectifs statutaires. Un grand nombre d'ONG se fourvoient en pensant que leur rôle est de gérer des programmes d'aide technique et appliquent des critères économiques spécifiques au secteur privé pour obtenir des financements plus importants.

6.4.2 Concernant le financement de travaux analogues, vu la nécessité de résoudre les problèmes susmentionnés afin de fournir une meilleure aide à la société civile organisée, le CESE formule les propositions énumérées ci-dessous.

6.4.2.1 Les programmes d'aide au développement de l'UE qui sont déjà engagés mais aussi ceux qui sont en cours d'élaboration pour la période 2007-2013 doivent se concentrer sur les domaines de la gouvernance démocratique, de l'administration financière et de la gestion environnementale.

6.4.2.2 Les gouvernements des pays des Balkans occidentaux doivent développer des programmes opérationnels clairs, dans le but de renforcer la société civile. Ces programmes doivent faire l'objet de discussions avec la Commission européenne. Pour ce faire, il est proposé d'instaurer une communication régulière entre la Commission, le CESE et les gouvernements locaux.

6.4.2.3 Il y a lieu de créer un mécanisme fort qui permette de suivre l'efficacité des programmes d'aide au développement dans le domaine de la société civile. Le CESE pourrait jouer un rôle important dans ce mécanisme.

6.4.2.4 Il convient d'adapter l'élaboration des programmes d'aide au développement aux besoins réels de la société civile. L'aide au développement qui vise à créer de nouvelles institutions de la société civile peut dans une large mesure bénéficier du soutien technique du CESE.

6.4.2.5 Après le Forum pour les Balkans occidentaux qui sera organisé par le CESE, un groupe technique de travail à caractère permanent entre le groupe de contact du CESE et les représentants de la société civile des Balkans occidentaux pourra être créé. Ce groupe apportera aux organisations de la société civile l'aide nécessaire à l'élaboration de l'agenda stratégique et opérationnel et permettra de transférer entre les

membres de l'UE et les pays des Balkans occidentaux les bonnes pratiques et le savoir-faire en vue de renforcer la société civile.

6.4.2.6 Dans les perspectives financières de l'UE pour la période 2007-2013, l'objectif «coopération territoriale» doit tenir compte des moyens financiers qui seront destinés à l'aide aux pays tiers. Il convient de simplifier les mécanismes financiers pour les pays tiers, sans pour autant sacrifier la transparence existante, et de les soutenir dans des programmes de voisinage. L'expérience de programmes comme le programme CADSES doit être utilisée et diffusée.

6.4.2.7 Lors de l'élaboration de programmes d'aide au développement pour la société civile, l'UE doit également tenir compte des programmes de développement des autres organisations internationales. La coopération avec les programmes et les services spécialisés des Nations unies doit être approfondie et étendue au niveau opérationnel.

Bruxelles, le 17 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur «La campagne de l'UE pour la conservation de la biodiversité: position et contribution de la société civile»

(2006/C 195/24)

La présidence autrichienne du Conseil de l'UE a invité le Comité économique et social européen, par courrier en date du 13 septembre 2005, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, à élaborer un avis sur: «*La campagne de l'UE pour la préservation de la biodiversité: position et contribution de la société civile*»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 avril 2006 (rapporteur: M. RIBBE).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 18 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

1. Synthèse des conclusions et recommandations du Comité

1.1 La biodiversité est la base et le garant de toute vie sur notre planète. Ne serait-ce que par intérêt économique, l'homme devrait s'efforcer de préserver la stabilité des écosystèmes. D'autre part, notre responsabilité devant la création nous oblige à préserver la diversité des espèces. La lutte pour la biodiversité n'est pas un «luxe» que l'on pourrait se permettre ou auquel il serait loisible de renoncer.

1.2 L'homme lui-même est le premier bénéficiaire de la biodiversité, tout en étant la cause principale de sa diminution.

1.3 Le CESE considère que la biodiversité est toujours aussi menacée en Europe. Les mesures que l'UE a prises jusqu'ici ne suffisent pas encore pour s'opposer à la tendance négative de ces dernières décennies.

1.4 Le CESE se félicite que ce ne soit pas simplement l'ensemble des institutions européennes mais aussi tous les États membres de l'UE, en tant que partie à la Convention sur la biodiversité, qui se soient engagés non seulement à lutter contre cette tendance mais à la renverser.

1.5 Le CESE regrette cependant le fossé qui sépare les déclarations d'intention de la réalité: les pouvoirs publics n'ont jusqu'ici pas fait en faveur de la protection de la biodiversité les gestes que l'on serait en droit d'attendre d'eux. En effet, alors qu'ils se doivent d'être exemplaires dans la protection de la biodiversité, on constate en réalité que les plans et programmes d'aide n'aboutissent généralement qu'à appauvrir davantage la biodiversité. S'y ajoute le fait que pendant la période financière 2007-2013, des économies budgétaires s'imposent précisément dans les domaines politiques de l'UE qui revêtent une grande importance dans la conservation de la biodiversité.

1.6 La perte de la biodiversité est un phénomène insidieux, qui dure déjà depuis de nombreuses années. Étant donné que de moins en moins de personnes ont un lien direct avec leur environnement naturel, rares sont celles qui se sentent directement concernées; par conséquent, la pression politique qui s'exerce à contre-courant est relativement faible. Les milieux politiques ne doivent pas s'en trouver confortés; bien au contraire, il s'agit d'élaborer des contre-stratégies.

1.7 De même que la société civile doit être mieux informée sur le contexte et la raison d'être de la protection de la biodiversité, il faut prévoir des mesures de formation et de sensibilisation à l'intention des fonctionnaires et agents locaux, régionaux et nationaux du secteur public car bon nombre d'entre eux ignorent de quoi il s'agit et n'ont souvent pas la motivation nécessaire.

1.8 Le CESE estime que la campagne en faveur de la conservation de la biodiversité évoquée par la présidence de l'UE se justifie, la société civile peut y apporter une contribution très concrète, tout en contribuant, et c'est crucial, à la sensibilisation de la population sur ce sujet. Mais ce type de campagne n'est pas à même de combler les lacunes que l'UE elle-même a identifiées. Elle ne doit pas non plus éveiller le sentiment que les problèmes surgissent d'eux mêmes ou avant tout à cause d'un manque d'engagement de la société civile.

1.9 Il faut davantage de bons exemples pratiques et de projets-types, davantage de présentations qui fassent prendre conscience de la valeur et de l'utilité des paysages et de la biodiversité en général, davantage d'engagement de la part de personnalités publiques exemplaires. C'est finalement du maintien des conditions de vie de l'homme dont il s'agit.

2. Éléments clés et contexte de l'avis

2.1 Par courrier en date du 13 septembre 2005, la présidence autrichienne a invité le CESE à élaborer un avis exploratoire sur «La campagne de l'UE pour la conservation de la biodiversité: position et contribution de la société civile». Ce courrier précise que l'avis pourrait apporter un soutien, tant sur le fond que sur le plan politique, au Conseil et à la Commission qui s'efforcent de mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité, un objectif qui doit être atteint d'ici 2010 (1).

2.2 Il y est suggéré que le CESE examine les points suivants:

- quelles sont les causes de l'appauvrissement de la biodiversité,
- dans quelle mesure les mesures adoptées jusqu'ici par le Conseil et la Commission ont servi l'objectif poursuivi,
- dans quelle mesure les diverses politiques communautaires sont cohérentes entre elles,
- quelles sont les initiatives supplémentaires que la Commission et les États membres devraient éventuellement lancer,
- quelles seront les répercussions de cette action dans le contexte de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie de durabilité,
- comment la société civile peut-elle y contribuer.

2.3 Il est probable que la demande de la présidence autrichienne se base sur le fait, évoqué dans le courrier, que «les chiffres actuels fournis par divers centres de recherche et instituts comme EUROSTAT prouvent bien que malgré tous les efforts, la diversité

biologique continue à s'appauvrir en Europe et dans le monde, et rien n'indique pour le moment que cette tendance va s'inverser. La Commission, dans sa communication relative au réexamen de la stratégie pour le développement durable, se base elle aussi sur des tendances négatives dans ce domaine».

2.4 Le CESE remercie la présidence d'avoir porté cette question importante dans l'enceinte du CESE. Le CESE examinera chacun des points soulevés pour y apporter les réponses demandées et proposer des idées pour la «campagne».

3. Généralités

3.1 La biodiversité est le fondement de toute vie sur notre planète. Sans biodiversité, l'homme n'aurait aucune chance de survivre: les plantes qui transforment l'énergie solaire en biomasse sont à la base de tous les flux énergétiques et matériels terrestres auxquels l'homme participe quotidiennement, par exemple lorsqu'il respire, se nourrit ou cultive la terre. De même, sans les espèces qui au final retransforment et modifient les déchets «produits» par les hommes, l'homme ne pourrait vivre et agir.

3.2 Par conséquent, la biodiversité n'est pas quelque chose que la société peut se «permettre» si cela lui semble important et à laquelle elle peut renoncer s'il apparaît qu'il convient de fixer d'autres priorités. La biodiversité est indispensable.

3.3 Dans son «Examen de la politique de l'environnement 2003» (2), la Commission indique clairement quels sont les enjeux de la diversité biologique (biodiversité). *La biodiversité traduit la complexité, l'équilibre et l'état des divers écosystèmes... La biodiversité assure non seulement des fonctions essentielles de maintien de la vie mais elle sous-tend également de nombreuses activités économiques, récréatives et culturelles.*

3.4 La biodiversité signifie littéralement «diversité de la vie» mais le terme peut s'appliquer à divers niveaux. Il peut signifier tant la diversité génétique au sein d'une population que le degré de richesse des espèces d'un habitat déterminé.

3.5 L'homme est en raison de son intelligence le bénéficiaire essentiel de la biodiversité: aucune autre espèce vivante ne sert ou n'utilise autant d'autres espèces que l'homme. Mais l'homme est également la principale cause de la destruction de la biodiversité. La distinction qu'il établit entre espèces «bénéfiques» et «nuisibles» se base sur un raisonnement purement économique centré sur les activités humaines. La nature ne connaît pas cette distinction. Elle ne connaît que des équilibres qui se régulent en grande partie eux-mêmes. La diversité des espèces est l'un des indicateurs essentiels de la durabilité.

3.6 Les équilibres qui deviennent incontrôlables constituent un problème pour ceux qui ont intérêt à préserver la stabilité des relations. De part la diversité de ses activités, de nature essentiellement économique, l'homme intervient sur les équilibres écologiques, il les influence. C'est ce qu'il fait depuis des milliers d'années, et par le passé, cela a souvent abouti, comme c'est le cas pour les formes d'exploitation extensive des sols, à mettre en place de nouveaux systèmes qui présentaient à leur tour une grande stabilité. Malheureusement, l'influence de l'homme sur la biodiversité connaît désormais une intensité inégalée. Il ne s'agit pas d'une légère variation dans l'éventail des espèces du fait des multiples possibilités que l'homme s'est créées, mais d'une véritable destruction, et ce à plusieurs niveaux.

(1) Cf. Conclusions du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.

(2) COM(2003) 745/2.

La situation actuelle et les causes de l'appauvrissement de la biodiversité

3.7 Dans son courrier adressé au CESE, la présidence de l'Union a décrit sans ambiguïté possible la situation actuelle dans le domaine de la conservation de la biodiversité (cf. par. 2.3). Cette analyse est conforme notamment à celle du rapport sur la diversité des espèces du programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), qui estime qu'à l'échelle planétaire la diversité biologique se réduit à un rythme plus rapide qu'elle ne l'a jamais fait par le passé.

3.8 Déjà dans sa stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique ⁽³⁾, qui date de 1998, l'UE souligne que la situation en Europe est très préoccupante. *La diversité biologique de l'Union européenne, caractérisée par sa richesse, a connu une lente mutation au fil des siècles sous l'effet de l'activité humaine. Au cours des dernières décennies, l'influence de l'homme s'est propagée de façon spectaculaire. L'évaluation réalisée par le PNUE confirme que, dans certains pays d'Europe, jusqu'à 24 % des espèces appartenant à des groupes tels que les papillons, les oiseaux et les mammifères ont aujourd'hui complètement disparu du territoire national.*

3.9 Dans la stratégie de Göteborg de 2001 ⁽⁴⁾ (stratégie en faveur du développement durable), il a été constaté que «[l]a perte de biodiversité s'est considérablement accélérée en Europe au cours des dernières décennies». Le CESE tient à souligner que le rythme d'extinction des espèces est aujourd'hui 100 à 1 000 fois supérieur au taux d'extinction naturel. Une étude réalisée plus récemment par l'université d'Utrecht donne même un chiffre qui va de 1 000 à 10 000.

3.10 Les raisons du déclin de la diversité biologique sont multiples. De manière générale, on peut constater que la suppression ou la modification matérielle des habitats naturels de la faune et de la flore contribue au déclin de la biodiversité. Ce déclin s'explique essentiellement par la fragmentation des habitats naturels causée par les infrastructures et l'urbanisation, par le déversement de substances nutritives et l'occupation croissante de l'espace par des constructions, par l'exposition au tourisme de masse, ainsi que par la pollution de l'eau et de l'air.

3.11 L'agriculture en Europe joue un rôle particulier, quasi un double rôle, elle qui historiquement a contribué dans un premier temps à la conservation de la diversité biologique grâce à ses modes d'exploitation initialement extensifs et très diversifiés. Mais ces modes d'exploitation extensifs ne sont plus rentables depuis longtemps et ont par conséquent été remplacés par des exploitations plus intensives qui influent donc davantage sur les processus naturels. Cette évolution s'est répercutée de deux manières sur la biodiversité: d'une part, l'agriculture intensive contribue fortement à la disparition des espèces et d'autre part, l'arrêt de l'exploitation et la mise en friche durable et la réutilisation d'étendues cultivées jusqu'alors de manière extensive ou très naturelle entraînent la perte de biotopes précieuses. Ainsi, en fonction des pratiques adoptées, l'agriculture génère tantôt des bénéfices tantôt des contraintes pour la diversité biologique.

3.12 Parmi les contraintes importantes, on peut citer la succession des bosquets, le déplacement de l'équilibre de la concurrence biologique (notamment par l'apport de substances nutritives), le boisement de surfaces non boisées, l'introduction d'espèces allochtones.

3.12.1 De nouvelles contraintes, qui se font moins sentir pour l'instant, pourraient à l'avenir aggraver la situation. Dans son récent rapport ⁽⁵⁾, l'Agence européenne pour l'environnement cite les changements climatiques prévisibles comme un risque grave, voire le futur risque majeur d'une modification irréversible de la biodiversité.

3.12.2 L'application des technologies génétiques vertes représente potentiellement un autre danger pour la biodiversité en Europe. La culture commerciale de plantes génétiquement modifiées pourrait, de l'avis de certains chercheurs, avoir de graves conséquences sur la flore environnante et donc sur les papillons et les abeilles. C'est la conclusion d'une étude menée sur trois ans à la demande du gouvernement britannique et à laquelle plus de 150 chercheurs ont participé ⁽⁶⁾. Le CESE invite la Commission à soutenir activement les activités de recherches menées dans ce domaine.

3.13 Les conséquences potentielles de la perte de la biodiversité peuvent être illustrées concrètement. Prenons par exemple les insectes pollinisateurs, dont la population a indiscutablement reculé au niveau mondial, selon les chiffres de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Les systèmes de reproduction des plantes à fleurs se sont développés tout en s'adaptant au développement des insectes pollinisateurs, qui à leur tour ont développé des mécanismes efficaces de collecte du nectar et du pollen, contribuant ainsi à une meilleure production et dissémination de la semence des plantes butinées. La pollinisation croisée par les insectes augmente la diversité génétique, qui contribue à augmenter la résistance des semences et à améliorer la qualité des cultures. Entre 70 et 95 % des insectes pollinisateurs appartiennent à l'ordre des hyménoptères dont l'abeille mellifère, utilisée par l'homme, fait également partie. La diminution de population que l'on constate chez les insectes pollinisateurs peut avoir des conséquences désastreuses (sur le plan économique également).

3.14 Au vu des nombreuses études et constatations qui attestent de l'appauvrissement manifeste de la biodiversité, le CESE peut se permettre de renoncer dans le présent avis à rechercher chacune des causes individuelles ou à réclamer que chacun prenne conscience du danger. Tous les responsables politiques devraient être suffisamment au clair sur la question. Il y a suffisamment d'éléments qui décrivent parfaitement la situation.

3.15 Le CESE se félicite que toutes les institutions de l'UE continuent de s'engager pour préserver la biodiversité. Cependant, malgré les nombreuses déclarations d'intention des milieux politiques, malgré la signature de la convention sur la biodiversité, que les 25 États membres et l'UE ont ratifiées, malgré des réglementations judicieuses pour la protection de l'environnement au niveau communautaire comme la directive sur la conservation des oiseaux sauvages de 1979 ⁽⁷⁾ et la directive Faune-Flore-Habitats de 1992 ⁽⁸⁾, la biodiversité continue à décroître.

⁽⁵⁾ «L'environnement en Europe: état et perspectives 2005», AEE, novembre 2005.

⁽⁶⁾ Magazine scientifique «Nature» du 22 mars 2005.

⁽⁷⁾ JO L 103 du 25.4.1979, p. 1.

⁽⁸⁾ JO L 206 du 22.7.1992, p. 7.

⁽³⁾ Cf. COM(1998) 42 final.

⁽⁴⁾ COM(2001) 264 final.

3.16 Les diverses parties au Sommet des Nations-Unies sur le développement durable à Johannesburg se sont engagées à ralentir considérablement le rythme de diminution de la biodiversité d'ici à 2010. L'UE est allée même plus loin en s'engageant à enrayer la perte de biodiversité d'ici à 2010 ⁽⁹⁾.

3.17 La conservation de la biodiversité est par conséquent une tâche reconnue, aussi utile que nécessaire, mais d'une grande complexité, à laquelle tous les niveaux politiques (de l'UE jusqu'aux communes) et la société civile organisée doivent participer en une collaboration très étroite qui puisse constituer un modèle pour la société.

Le contexte socio-politique de la diminution de la biodiversité

3.18 L'une des questions cruciales à se poser, même si elle ne l'est malheureusement que trop rarement, et à laquelle il conviendrait de répondre de toute urgence, consiste à déterminer les causes politiques qui ont permis la disparition parfois catastrophique d'espèces en quelques dizaines d'années, sans prendre ni mettre en œuvre des mesures politiques suffisantes pour remédier à la situation.

3.19 Les raisons sont multiples. L'un des problèmes de la perte de la biodiversité réside certainement dans le fait qu'il s'agit d'un processus très long, très insidieux, et par conséquent difficilement perceptible (que l'on peut parfaitement comparer avec le phénomène des changements climatiques). On ne peut parler ni «d'une» mesure, qui pourrait être liée à l'apparition du problème, ni d'une contre-mesure qui permettrait de résoudre ce problème. La perte de la biodiversité que l'on constate résulte de l'addition des millions d'actions et décisions de ces dernières années et décennies, bien que chacune de ces décisions, prise individuellement, puisse sembler à première vue anodine ou simplement marginale.

3.20 C'est la raison pour laquelle il est d'une part toujours extrêmement difficile de mettre en garde, voire de rejeter certaines décisions qui doivent être prises en se référant à la conservation de la biodiversité, d'autant plus quand les «services d'intervention» précisent que l'intervention sur la nature sera équilibrée par des mesures de compensation ou de remplacement à d'autres endroits (ce qui la plupart du temps n'est pas le cas).

3.21 L'une des autres raisons que l'on peut citer est le fait que pendant une période relativement courte, on a assisté à une évolution qui aboutit à rogner constamment sur le nombre de personnes qui sont encore directement concernées par l'importance de la biodiversité et des paysages et par leur modification et en ont conscience. Nous assistons à une sorte d'aliénation de la nature, qui commence par se manifester par le fait que de moins en moins de gens ont encore conscience ou reconnaissent la valeur utilitaire ⁽¹⁰⁾ et la valeur intrinsèque ⁽¹¹⁾ des paysages.

⁽⁹⁾ Voir paragraphe 31 des Conclusions de la présidence du Conseil européen de Göteborg.

⁽¹⁰⁾ La valeur utilitaire du paysage, sa valeur économique, va bien au-delà de son importance en tant que «site de production» pour l'agriculture et la sylviculture. On peut citer l'exemple du tourisme ou encore de l'animation de plein air et loisirs. Le tourisme repose sur des paysages dont la flore et la faune sont diversifiées et que l'on s'accorde généralement à qualifier de «beaux».

⁽¹¹⁾ La valeur intrinsèque du paysage est double: d'une part, il y a la valeur propre de la nature, qui doit être reconnue et préservée et que l'on ne peut réduire à néant par une exploitation technologique et économique unilatérale. D'autre part, il faut voir la valeur du paysage dans la régénération physique, mais aussi et surtout psychique de l'homme, pour son intégration dans son environnement naturel.

3.22 La plupart des gens (y compris la majorité des hommes politiques) n'imaginent même pas la signification ni l'importance de la tâche dite de «conservation de la biodiversité» (y compris dans son aspect éthique et moral primordial). Ils «consomment» du paysage, ils se réjouissent de sa beauté, ils jouissent de sa vue, y passent leur temps libre, pratiquent du sport, partent en vacances. Et pourtant ils réalisent encore à peine que les éléments biotiques du paysage, la faune et la flore, façonnent les paysages en interaction les uns avec les autres, les uns entre les autres, combien ils contribuent à sa stabilité et quelle est la signification prépondérante de cette fragile stabilité qui est le fondement de nos conditions de vie et de notre système économique. La plupart de nos contemporains ne font connaissance avec la nature que de manière sporadique, d'ailleurs souvent davantage par l'intermédiaire de la télévision qu'en plein air, par des films qui décrivent les beautés de l'Afrique, des îles Galapagos ou d'autres destinations lointaines mais abordent rarement les problèmes du patrimoine naturel européen.

3.23 Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les organisations de protection de la nature s'étonnent que les Européens soient parfois plus disposés à s'engager pour la protection des éléphants ou du tigre de Sibérie qu'à protéger le hamster dans leur région.

3.24 On entend parler de la perte de la biodiversité dans des récits, des rapports, des documents politiques. Pourtant, on n'en sent pas directement les conséquences négatives. Certains n'ont même parfois jamais vu eux-mêmes ce qui disparaît dans le paysage, «là-bas dehors». Il est bien connu que l'on ne s'engage qu'en faveur de ce que l'on connaît et aime vraiment, et qui est susceptible de nous apporter un bénéfice sous une forme ou une autre.

3.25 La biodiversité est donc une notion généralement connue, mais de plus en plus éloignée des préoccupations de la plupart des citoyens, qui ne se sentent pas personnellement impliqués. Les valeurs résultent de notre attachement à ce qu'elles représentent. La biodiversité, nombreux sont ceux qui le croient, ne nous touche pas directement, ce qui fait que la responsabilité de la protection de la biodiversité est de moins en moins considérée comme un engagement personnel mais plutôt comme une tâche incombant à l'État.

3.26 La protection de la biodiversité dans le monde dépendra de la capacité des responsables politiques à redonner aux gens le sentiment «d'être concernés». Il faut expliquer clairement que tout ce qui est possible ne doit pas obligatoirement être réalisé. Il s'agit de faire admettre par tous que le respect de la nature implique un renoncement pour l'homme, un renoncement par ailleurs enrichissant. Cet aspect devrait faire partie de la campagne éventuelle de l'UE sur la perte de la biodiversité.

3.27 Nul doute que la situation est vraiment telle qu'elle vient d'être décrite et la société se retrouve de plus en plus dans une situation où chacun s'accorde à reconnaître le bien-fondé de la protection de la biodiversité mais se demande:

— faut-il que la nature soit protégée précisément là où est prévue la nouvelle route de contournement?

- est-il permis qu'une espèce protégée en vertu de la directive européenne Flore-Faune-Habitat empêche par exemple la construction d'un site industriel?
- faut-il que la protection de l'environnement coûte de l'argent (et autant)?

3.28 Encore mieux: en ces temps qui sembleraient plutôt difficiles sur le plan économique, la protection de la nature n'est pas considérée comme une condition de vie et une condition économique fondamentales mais sert de bouc émissaire en l'accusant d'empêcher telle ou telle évolution «positive» importante pour l'économie. La plupart du temps, soit dit en passant, les arguments utilisés sont contradictoires: si une réglementation de protection de l'environnement s'oppose à la construction d'une route que quelqu'un estime importante, cette personne secouera la tête d'un air désapprobateur. Par contre, quand le lieu où elle passe ses vacances ou son temps libre doit être traversé par une route, elle prône volontiers la préservation des paysages pour s'y opposer.

3.29 A l'heure actuelle, la nature est considérée comme un «bien accessible à tous» plus ou moins taillable et corvéable à merci, en fonction des impératifs économiques d'une société de plus en plus citadine, dominée par l'industrie et très exigeante en matière de loisirs. A cet égard, le monde politique suggère à tort que l'on peut se contenter de répondre aux impératifs de la protection de la biodiversité par des mesures de compensation ou de remplacement.

Efficacité des mesures préconisées jusqu'ici par le Conseil et la Commission

3.30 L'efficacité des mesures introduites par le Conseil et la Commission laisse pour l'instant fort à désirer, la réalité est là pour nous le rappeler. La Commission, avec la directive sur la conservation des oiseaux sauvages de 1979 et la directive Faune-Flore-Habitats de 1992, qui consistait à protéger les habitats naturels de la flore et de la faune européenne, avait pourtant adopté la bonne approche, qui reste valable. Le problème principal réside dans la volonté politique de mettre en œuvre et d'appliquer les mesures, ce que la Commission est bien forcée de constater: *La mise en œuvre des directives «oiseaux sauvages» et «habitats» a été difficile. Les infractions à ces deux directives représentent plus d'un quart des cas où la Commission européenne a agi en justice* ⁽¹²⁾.

3.31 Le CESE considère qu'il y a ici deux niveaux de responsabilité différents:

3.31.1 Le premier niveau est le niveau politique et le manque de sensibilisation au problème. Le CESE trouve par exemple parfaitement incompréhensible que les États membres votent au sein du Conseil des directives de protection de la nature qui ne seront que très insuffisamment ou pas du tout appliquées dans les États membres eux-mêmes. Le CESE estime que c'est totalement inacceptable, que le milieu politique est le propre artisan de sa perte de crédibilité lorsqu'il échoue lui-même à mettre en œuvre la protection de la nature.

3.31.2 Impossible également de faire confiance à une politique qui a pour ambition d'enrayer la perte de biodiversité d'ici à 2010, qui sait que cela coûte de l'argent mais qui, dans le

même temps, dans le cadre des perspectives financières, rogne de presque 30 % sur les budgets correspondants ⁽¹³⁾ des anciens États membres. Les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'UE ont ainsi eux-mêmes posé les jalons d'une politique incapables de répondre à leurs propres exigences. Les milieux politiques ne constituent donc pas un exemple à suivre.

3.31.3 Les États membres, c'est le deuxième niveau de responsabilité, ne doivent pas rejeter la responsabilité de l'échec de leur propre politique sur les usagers de la nature. Le CESE s'est penché dans plusieurs avis sur la mise en œuvre insuffisante des directives importantes pour la conservation de la biodiversité. Il ne peut que se répéter: tant que les mesures de conservation ou d'enrichissement de la biodiversité iront à l'encontre par exemple des intérêts économiques (compréhensibles) des exploitants des terres, il faudra au moins compenser les pertes économiques potentielles. La meilleure solution consisterait bien sûr à favoriser les mesures correspondantes en faveur de la biodiversité. L'absence de garantie en ce qui concerne le financement des mesures du réseau NATURA 2000, suite à la décision du Conseil européen du 16.12.2005 relative à la prochaine période de financement de l'UE, constitue bien entendu un obstacle de taille. Toute déclaration politique, si sérieuse soit-elle, en faveur de la conservation et du développement de la biodiversité restera lettre morte tant que les conditions financières ne seront pas remplies!

3.32 Cela signifie que tant que le financement du réseau NATURA 2000 ne sera pas résolu dans le sens que le CESE et le Parlement européen demande tout deux (à savoir une ligne budgétaire distincte avec des fonds suffisants pour les mesures de compensation prévues), l'approche de l'UE restera condamnée à l'inefficacité. Des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique, même bien intentionnée, n'y pourront rien changer.

3.33 L'une des mesures envisagées dans la stratégie en faveur du développement durable pour la conservation de la biodiversité consiste à, «dans le cadre du réexamen périodique de la politique agricole commune, améliorer les mesures agro-environnementales de sorte qu'elles aboutissent à un système transparent de rétribution directe de services environnementaux». Le CESE regrette que cet engagement important et fondé n'ait lui non plus pas été tenu, ce qui se révèle contre-productif. C'est davantage l'attitude des États membres, notamment en ce qui concerne les mesures de financement, que la Commission qui est à l'origine de ce manquement.

Existence d'une cohérence suffisante entre les diverses politiques communautaires?

3.34 Le CESE ne peut que constater que les diverses politiques de l'UE ne sont pas encore coordonnées de manière à lutter contre l'appauvrissement de la biodiversité. Au contraire, les politiques qui relèvent du domaine de compétence de l'UE continuent d'être lourdes de conséquences qui ne peuvent être compensées par quelques modestes mesures en faveur de l'environnement. Les programmes d'action ⁽¹⁴⁾ déjà appliqués sont impuissants à changer le cours des choses et même les stratégies thématiques en cours d'élaboration semblent n'avoir aucune influence décisive en la matière ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Le développement rural à la rubrique 2 des perspectives financières 2007-2013.

⁽¹⁴⁾ Par exemple sur l'agriculture biologique.

⁽¹⁵⁾ Le CESE est en train d'élaborer sur chacune des stratégies des avis distincts auxquels il conviendra de faire référence ici.

⁽¹²⁾ Cf. COM(2003) 745/2 et en termes identiques COM(2005) 17.

3.35 Outre la politique agricole, sur laquelle le Comité s'est déjà penché dans d'autres avis, on pourra citer comme exemple un projet du réseau de transport transeuropéen. Le Danube, long de 2 880 km, traverse 10 pays européens et peut être considéré comme «le» fleuve européen par excellence. Nombres de paradis naturels qui ont été intégrés dans le réseau Natura 2000 sont toujours rattachés à cette artère fluviale. L'UE cependant indique que près de 1 400 km (soit la moitié) du fleuve, qui concernent principalement des tronçons fluviaux encore laissés à la nature, par exemple à Straubing-Vilshofen en Allemagne, près de Hainburg et dans la Wachau en Autriche ainsi que de grandes parties du fleuve en Hongrie et presque la totalité de sa partie bulgare et roumaine, constituent des goulots d'étranglement pour la circulation fluviale et qu'il convient de les éliminer. Une telle politique, qui met en opposition directe croissance économique et protection de l'environnement, génère et programme les conflits qu'elle devrait au contraire contribuer à résoudre dans le cadre de la stratégie en faveur du développement durable et de la biodiversité, ainsi que dans le cadre d'une politique cohérente.

3.36 Cette affirmation du CESE, selon lequel les politiques menées ne sont pas suffisamment cohérentes, est non seulement valable dans les secteurs que l'on pourrait considérer comme problématiques pour la protection de l'environnement et des espèces dans le sens «classique du terme», comme la politique des transports et des infrastructures ou les modes d'exploitation trop intensifs dans l'agriculture, la sylviculture et la pisciculture, mais aussi dans les domaines politiques pour lesquels il n'est pas facile d'établir un lien direct avec la biodiversité.

3.36.1 A titre d'exemple, on pourra citer les mesures de lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Dans ce contexte, il est enfin pratiquement partout interdit d'abandonner ou de déposer des cadavres dans la nature⁽¹⁶⁾. Les agriculteurs sont tenus d'amener les animaux aux services d'équarrissage, ce qui est extrêmement coûteux.

3.36.2 Dans les régions d'Europe où il reste encore des populations intactes d'animaux sauvages qui se nourrissent de charognes comme les vautours, les loups ou les ours, de sérieux problèmes de protection des espèces se posent: dans les années 90 et jusqu'en 2003, dans les Asturies par exemple, 3 000 animaux domestiques en moyenne ont été amenés chaque année aux services d'équarrissage. En 2004, avec l'application stricte du règlement de l'UE, ce chiffre était déjà passé à environ 20 000 animaux.

3.36.3 Il «manque» désormais dans les Asturies (territoire de 10 604 km²) près de 17 000 cadavres d'animaux dans la nature, qui représentaient jusqu'ici une base d'alimentation importante pour les vautours, les ours et les loups et bien d'autres charognards. Cela représente, avec 200 kg par animal, 3 400 tonnes de biomasse protéinée de moins dans la nature⁽¹⁷⁾. On ne sait pas encore si le décret royal pris en Espagne en novembre 2002 pour réglementer l'apport de nour-

riture aux charognards sous forme de certains cadavres d'animaux ou produits dérivés changera quelque chose. Il n'existe par ailleurs aucune disposition nationale similaire dans d'autres États membres.

Quelles sont les initiatives supplémentaires que la Commission et les États membres devraient éventuellement lancer?

3.37 La Commission elle-même fixe dans son «Examen de la politique de l'environnement 2003»⁽¹⁸⁾ les priorités suivantes:

- prendre des mesures dans le sens d'une politique agricole plus soutenable,
- rendre la politique commune de la pêche plus soutenable,
- mieux protéger les sols et l'environnement marin,
- améliorer la mise en œuvre dans le domaine de la protection de la nature,
- mettre mieux en lumière les tendances dans le domaine de la biodiversité,
- renforcer la protection de la biodiversité à l'échelon international.

3.38 En outre, dans sa réflexion sur la stratégie politique annuelle pour 2007, la Commission a indiqué vouloir réviser les directives sur les habitats et les oiseaux pour les *adapter aux nouvelles connaissances scientifiques*⁽¹⁹⁾. Le CESE se féliciterait vivement que la Commission explique au plus vite la nature de ces nouvelles connaissances scientifiques et des révisions apportées aux directives, sachant que selon le CESE, ces dernières doivent ne conduire qu'à une amélioration de la protection de l'environnement en Europe.

3.39 Le CESE considère comme une évidence la nécessité de protéger le milieu naturel et de débloquer les fonds nécessaires. La directive Faune-Flore-Habitats et la directive sur la conservation des oiseaux sauvages n'ont pas encore réussi à protéger complètement sur tout le territoire européen les espèces et les habitats naturels qui en ont besoin. S'y ajoute d'ailleurs le fait, ce que le CESE se doit de souligner de manière critique, que les États membres (jusqu'au niveau local) ont entre-temps adopté le mot d'ordre suivant: ce qui ne fait pas l'objet d'une réglementation européenne mais simplement d'un loi de protection nationale est une question environnementale de second ordre. Si l'UE n'apporte pas les fonds nécessaires, pourquoi le ferions-nous? La protection de la biodiversité est encore plus mal lotie en dehors des zones protégées où les pouvoirs publics n'interviennent pratiquement plus. La protection de la biodiversité n'est cependant pas une tâche que l'on peut limiter à quelques zones protégées.

3.40 Cet état d'esprit et cette conception des choses montrent de toute évidence qu'une grande partie de la population comme la plupart des responsables politiques ne comprennent pas les interrelations écologiques en général et la nécessité de protéger la biodiversité plus particulièrement. C'est avant tout aux services publics d'aller de l'avant et servir d'exemple. Ils doivent faire passer à la collectivité le message que la protection de la biodiversité leur importe et qu'ils sont prêts à prendre les mesures nécessaires sur les territoires qu'ils administrent, même s'il existe des possibilités plus «rentables» à court terme.

⁽¹⁶⁾ Ce n'est encore possible que dans des conditions particulières, qui sont tellement compliquées qu'elles ne sont pratiquement jamais remplies.

⁽¹⁷⁾ Les conséquences peuvent être brièvement évoquées: dans la vallée de la Trubia, l'organisation espagnole de protection de la nature FAPAS effectue depuis de nombreuses années un suivi des vautours fauves. Jusqu'en 2003, il y avait généralement 10 couples, qui réussissaient la plupart du temps à élever de 8 à 9 jeunes. Les vautours fauves n'ont jamais qu'un seul poussin à la fois. En 2004, seuls 4 jeunes avaient atteint l'âge de voler. Les défenseurs des ours rapportent que le taux de mortalité chez les oursons est très élevé et que l'on peut aussi le relier à la diminution de la quantité de nourriture disponible.

⁽¹⁸⁾ COM(2003) 745/2.

⁽¹⁹⁾ COM(2006) 122.

3.41 La Décennie des Nations Unies pour l'éducation en vue du développement durable (2005-2014) devrait donc être l'occasion de lancer une très large campagne qui viserait à palier l'érosion des connaissances et de l'expérience sur la biodiversité que l'on constate au sein de la population et d'inverser la tendance. Il faudra une campagne massive et positive qui devra faire passer le message que la nature n'est pas un luxe que la société peut se permettre en des temps de prospérité économique et à laquelle elle peut renoncer lorsque la conjoncture devient plus difficile. Il faut que la société prenne de nouveau conscience que la diversité biologique est un trésor économique, culturel et intellectuel. La protection de l'environnement doit être envisagée de manière positive (pour autant qu'il soit possible d'avoir quelque chose de plus positif que de préserver les conditions de vie), doit être source de joie et de plaisir et non être ressentie comme une nuisance. Il faut également faire comprendre que les coûts engendrés par la lente érosion de nos conditions de vie naturelles seront bien plus importants que les coûts de leur protection et que les valeurs perdues ne se chiffrent pas en euros et en centimes.

3.42 Le CESE est d'avis sans ambiguïté que la politique de protection de l'environnement de l'UE ne doit viser qu'à mettre en oeuvre les objectifs qui ne peuvent être atteints que par une action transfrontière. Cependant, la «politique de protection de la biodiversité» doit être menée au niveau national, régional, voire local, jusqu'au niveau de la sphère privée. Il s'agit donc d'un impératif qui s'impose autant aux États membres qu'à l'UE.

3.43 Le CESE ne pourrait donc que se réjouir si la Commission, dans le cadre d'une campagne ciblée, en collaboration avec les groupes de protection de l'environnement et les associations des usagers de la nature concernés, décidait de soutenir des projets pilotes de protection de l'environnement qui fondent une véritable identité européenne et d'en faire une très large publicité. Parmi les actions envisageables, on peut citer l'initiative dite «Grüne Band Europas» (la ceinture verte de l'Europe) d'organisations non gouvernementales, qui reçoit déjà un certain soutien de la part des pouvoirs publics⁽²⁰⁾ et s'est fixé comme objectif de protéger les habitats qui se sont développés à l'abri de frontières parfois même inhumaines entre les régions. Cette «ceinture verte de l'Europe», qui s'étend de la Scandinavie jusqu'aux Balkans est (encore) l'un des axes de biotopes les plus longs d'Europe.

3.44 Pour ce qui concerne la promotion de la conservation de la biodiversité au niveau international, le CESE estime que la biodiversité, qui fait partie des secteurs dits non commerciaux, doit devenir un élément constitutif essentiel du système commercial (notamment de l'OMC).

Conséquences pour la stratégie de Lisbonne et la stratégie en faveur du développement durable

3.45 Le CESE se limitera ici à des réflexions sur la stratégie de Lisbonne. Il n'est pas nécessaire de formuler dans ce document des commentaires sur la stratégie du développement durable puisque d'une part les indications de la Commission dans sa communication⁽²¹⁾ en la matière sont tellement vagues et peu contraignantes que l'on ne peut s'attendre à ce que la protection de la biodiversité en sorte renforcée, et d'autre part que le CESE examinera cette communication dans un avis spécifique sur la question.

3.46 S'il est vrai, comme l'a affirmé le Conseil européen du printemps 2005 à Bruxelles, que la stratégie de Lisbonne s'in-

scrit elle-même dans le contexte plus vaste de l'exigence de développement durable, cette stratégie doit être conçue de telle manière qu'elle s'efforce non seulement de tenir compte des impératifs écologiques mais de parvenir aux développements économiques considérés comme favorables tout en favorisant consciemment la protection de la biodiversité notamment. Les documents qui portent sur la stratégie de Lisbonne ne font qu'esquisser cette approche.

3.47 Il conviendrait que la Commission établisse le plus rapidement possible une vue d'ensemble sur la signification de la protection de la biodiversité en Europe sur un plan purement économique. Il conviendrait également de citer bien davantage et de faire connaître les «bons» exemples qui montrent que la protection de la biodiversité et le développement économique peuvent aller de pair. En outre, il faudrait enfin lancer dans la société la discussion qui s'impose sur les moyens concrets d'intérioriser les coûts externes.

La contribution de la société civile

3.48 La contribution de la société civile à la conservation de la biodiversité est importante et peut certainement avoir bien des résultats positifs. Mais elle ne peut ni équilibrer ni compenser ce que les pouvoirs publics négligent de faire ou font mal. C'est à juste titre que l'on demande à la société civile de s'engager davantage mais cela ne doit pas faire oublier les insuffisances des pouvoirs publics.

3.49 De l'avis du CESE, une campagne, comme celle dont il est question dans le courrier du 13 septembre 2005 adressé au CESE par la présidence de l'UE serait extrêmement opportune. Elle devrait consister à augmenter la motivation et la compréhension en faveur de la conservation de la nature et de la biodiversité. Il faut que l'effort d'éducation nécessaire commence très tôt, dès la maternelle et à l'école, et ait aussi pour objectif d'établir clairement que chacun d'entre nous peut apporter sa contribution individuelle pour préserver les conditions de vie de l'humanité. La protection de la biodiversité commence dans son environnement proche, quand on fait ses courses, qu'on aménage son jardin, etc.

3.50 Il est plus facile de s'engager quand on sait pourquoi on le fait, que cet engagement est souhaité et valorisé et qu'on peut prendre exemple sur la politique. Une campagne en ce sens pourrait être utilisée non seulement pour transmettre les connaissances de base sur la question mais aussi pour gagner des «messagers» à la cause de la biodiversité parmi les rockeurs, les écrivains, les acteurs, les hommes politiques, les journalistes, etc.

3.51 Les organisations non gouvernementales, mais aussi de nombreux citoyens qui ne font partie ni d'association ni de groupe, font un travail de protection de la faune et de la flore qui mérite d'être reconnu. Les agriculteurs s'engagent dans le cadre de programme agro-environnementaux et d'initiatives volontaires. Bien d'autres groupes sociaux travaillent activement pour la protection de la biodiversité, ils reprennent même certaines tâches qui devraient indubitablement être assurées par l'État. Bien des réussites dans le domaine de la conservation de la biodiversité n'auraient pas été possibles sans cet engagement. Sans le travail individuel de défenseurs de l'environnement mais également de nombreux usagers de la nature, la situation serait bien pire qu'elle ne l'est actuellement. Il conviendrait que les milieux politiques encouragent cet engagement, et pas uniquement sur le plan financier.

⁽²⁰⁾ Par exemple du Ministère fédéral de l'environnement.

⁽²¹⁾ COM(2005) 658 final du 13.12.2005 sur «L'examen de la stratégie en faveur du développement durable - Une plate-forme d'action».

3.52 A ce propos, on ne peut se limiter à évoquer l'aspect pratique du travail dans la nature. Si les hommes politiques sont réellement disposés à enrayer la perte de la biodiversité, ils doivent accepter que la société leur demande l'action politique qui en découle. On peut aussi parler de pression politique. Il existe indubitablement le consensus de base nécessaire au sein de la population européenne. Près de neuf Européens sur dix estiment que les décideurs politiques devraient porter autant d'attention aux problèmes environnementaux qu'aux facteurs économiques et sociaux lors des prises de décisions importantes. («Les attitudes des citoyens européens à l'égard de l'environnement», Eurobaromètre de l'UE, 2004).

3.53 Il devient urgent d'effectuer un travail de sensibilisation de la population pour que les mesures politiques (y compris les dépenses financières) soient véritablement comprises. La société civile peut et doit contribuer à cette sensibilisation mais a

besoin pour cela de l'appui des pouvoirs public. Ceux-ci doivent par exemple s'assurer que la protection de l'environnement ne soit plus présentée faussement comme s'opposant au progrès mais que les questions posées trouvent aussi des réponses adéquates qui aillent toujours plus ou moins dans le sens de la biodiversité.

3.54 Dans ce contexte, le CESE se félicite de l'initiative intitulée «Countdown 2010»⁽²²⁾ lancée par de nombreuses organisations non-gouvernementales et qui vise à inciter tous les gouvernements européens à prendre les mesures nécessaires pour véritablement enrayer la perte de la diversité biologique d'ici à 2010, pour que les déclarations politiques d'intention soient effectivement suivies d'effets. Cette campagne le montre bien, la société civile et les gouvernements doivent établir ensemble la longue liste des tâches à accomplir.

Bruxelles, le 18 mai 2006.

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

⁽²²⁾ Cf. <http://www.countdown2010.net>

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une nécessaire priorité à l'Afrique: le point de vue de la société civile européenne»

(2006/C 195/25)

Le 14 juillet 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «*Une nécessaire priorité à l'Afrique: le point de vue de la société civile européenne*»

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mai 2006 (rapporteur: M. BEDOSSA).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 18 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

Résumé

Cet avis d'initiative est rédigé par le Comité économique et social européen sur la base de l'expérience de son Comité de suivi ACP/UE, qui suit depuis plusieurs années l'application de l'Accord de Cotonou et participe activement à la préparation et la mise en place des APE avec les organisations de la société civile des pays ACP.

La communication ⁽¹⁾ de la Commission européenne conduit le Comité économique et social européen à faire le bilan de ces politiques quant à l'état d'implication des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou et de la politique d'aide au développement de l'UE. Le Comité économique et social européen a le regret de constater que ces politiques ont trop souvent fait l'objet de promesses non tenues, tant du côté européen qu'africain. Un certain décalage entre les intentions affichées et les pratiques sur le terrain a pu être observé par le passé, or les politiques d'aides ne servent à rien si elles ne sont pas préparées sur le terrain.

L'Accord de Cotonou est avant tout un accord inter-étatique qui laisse une place insuffisante aux activités de la société civile sur le terrain. Par ailleurs, les aides et dispositifs prévus malgré tout dans ce cadre ont rarement tenus leurs promesses.

Dès lors, et compte tenu du retard dans les capacités d'action efficace et autonome des organisations de la société civile, il ne faut pas s'étonner si la perspective proche des APE suscite doutes, craintes et interrogations.

Tout en gardant à l'esprit que les modèles d'organisation de la société africaine ont des particularités socio-politiques bien enracinées et que leur prise en compte doit servir aux objectifs retenus par le Comité économique et social européen, ce dernier estime que pour permettre la réussite de cette nouvelle et ambitieuse stratégie européenne pour l'Afrique son rôle est de rendre service à la société civile, acteur essentiel de la politique du développement, en soulignant deux domaines cruciaux où les organisations de la société civile peuvent faire la différence:

⁽¹⁾ La stratégie de l'UE pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique, COM(2005) 489 final.

— Une gouvernance qui réponde au développement humain de ce continent. Cette gouvernance doit répondre à un cahier des charges qui prévoit notamment:

- le respect des droits de l'homme;
- le droit à l'information libre et décentralisée;
- la transparence des organisations et des administrations des pays concernés;
- la lutte contre la corruption, obstacle absolu à toute bonne gouvernance;
- le droit à l'eau, la santé, l'instruction pour tous;
- le droit à la sécurité alimentaire.

Pour y parvenir, le CESE préconise notamment un accès plus large et plus facile des organisations de la société civile africaine aux financements communautaires ainsi qu'une systématisation de sa participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques et stratégies de coopération.

— La lutte contre le SIDA.

La place des organisations de la société civile dans cette lutte est essentielle car elles ont un accès privilégié aux malades sur le terrain (prévention, diagnostic, soins, etc.). Une approche intégrée des trois pandémies est nécessaire, et les associations de patients sont un chaînon essentiel dans cette lutte.

L'Union européenne doit permettre de résoudre la crise des ressources humaines par l'accroissement des capacités techniques et la formation de tous les acteurs. Le Comité économique et social européen appelle tous les dirigeants politiques, économiques et sociaux à se rassembler autour de cet objectif.

Le Comité économique et social européen affirme que l'urgence absolue est la mise à disposition de médicaments (tout en un) dont les coûts sont maîtrisés par les instances internationales, et que l'Union européenne doit influencer pour développer et accélérer la recherche en vue d'un vaccin universel.

1. Introduction

1.1 Le 12 octobre 2005, la Commission européenne a adopté une communication adressée au Conseil européen, au Parlement européen et au Comité économique et social européen intitulée «La stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement en Afrique».

1.2 Le CESE est en accord avec la ligne général et le souci de cohérence de cet ambitieux projet euro-africain, il est vrai accueilli diversement par les Organisations Non Gouvernementales (ONG) africaines. Désabusées, elles se demandent pourquoi ce nouveau plan réussirait là où d'autres ont échoué.

1.3 Fruit d'un travail de longue haleine entrepris par le Commissaire Louis MICHEL dès son arrivée à l'exécutif européen en novembre 2004, le document propose aux 25 États membres de l'Union européenne une politique commune de coopération avec l'Afrique, constatant la multiplicité des contextes politiques et des niveaux de développement, multiplicité assise sur des relations aux racines anciennes, et qui nécessite une nouvelle orientation.

1.4 Cette stratégie est précisément ambitieuse, parce qu'elle décrit les domaines prioritaires, très nombreux certes, mais non exhaustifs, domaines pouvant influencer sur le développement du continent.

1.5 Très stimulante à cet égard, elle remet également le volet politique au centre du développement et peut permettre à l'Union européenne de demeurer le partenaire le plus influent en Afrique.

1.6 La méthode proposée tend également à une meilleure coordination européenne, et à une communautarisation des pratiques, ce qui va dans le sens de l'approfondissement de l'Union européenne, au moment où de nombreuses voix s'élèvent pour regretter l'absence d'approfondissement.

2. Observations générales

2.1 De nombreuses voix s'élèvent partout pour avertir que le pire est à venir en Afrique si l'Europe ou le reste du monde ne fait rien rapidement.

2.2 S'il n'y a pas de développement autonome en Afrique, les conséquences en termes de migrations, de maladies ou encore de problèmes d'environnement iront en s'aggravant, que nous le voulions ou non.

2.3 Il faut donc tirer cette conclusion: il faut repenser l'aide des pays industrialisés à l'Afrique. Ce n'est pas la première fois que l'on tire cette sonnette d'alarme, et certains responsables politiques ou économiques disent ouvertement observer «l'hy-pocrisie» des pays industrialisés.

2.4 Il est prévu que la poussée continue des migrations provoque «cette pression [qui] va augmenter dans les prochaines années. La population africaine va croître fortement

et les perspectives pour un développement économique restent sombres». Les populations sont en droit de rechercher une certaine prospérité tant que les problèmes de l'eau, de la santé, de l'éducation et de la sécurité alimentaire ne seront pas résolus sur le long terme. Le Président de la Commission lui-même participe de cette préoccupation, puisqu'il déclare: «il faut s'attaquer aux causes structurelles du sous-développement africain». Prévus depuis plusieurs mois, l'annonce de cette nouvelle stratégie a coïncidé avec la crise de Ceuta et Melilla.

2.5 Le Comité économique et social européen remarque parfaitement les objectifs de cette Communication:

- l'amélioration de la cohérence de la politique de développement en Afrique;
- la volonté réaffirmée de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en Afrique d'ici 2015, en faisant un effort particulier et en indiquant les objectifs centraux. Il s'agit, pour l'Europe avec l'Afrique, de trouver un consensus pour avoir des résultats, et agir c'est trouver des solutions à ces problèmes essentiels que sont la maladie, l'eau, l'éducation ou l'emploi. La Commission européenne espère ainsi que sa nouvelle stratégie pourra rapidement donner des résultats positifs puisque, et cela doit être souligné, elle a été élaborée en concertation avec les Africains.

2.6 Mais le Comité économique et social européen s'interroge malgré tout pour savoir si cela n'est pas un peu trop ambitieux, notamment compte tenu des points suivants:

- le nombre important de promesses non tenues. Il y a un décalage constant entre les intentions affichées et les pratiques sur le terrain, car les politiques d'aides ne servent à rien si elles ne sont pas préparées en concertation avec les organisations actives sur le terrain. Les aides directes à la société civile prévues par l'Accord de Cotonou sont restées trop longtemps des promesses non tenues par la suite, car l'Accord de Cotonou est essentiellement inter-étatique, et n'a pas pris dès le départ la mesure de la présence et l'action de la société civile;
 - le SIDA, question essentielle pour le continent et sur laquelle il a fallu quinze ans pour mesurer notre capacité à aider — véritablement — l'Afrique;
 - toutes les difficultés qui provoquent le manque de gouvernance dans ces pays, notamment le problème des surendettements souvent contractés par des gouvernements sans légitimité démocratique.
- 2.7 Pour être en accord avec l'ambition de départ, trois conditions préalables sont donc nécessaires:
- l'appel à une plus grande sécurité, au sens large du terme, pour les citoyens;
 - une croissance économique suffisante, grâce notamment aux Accords de Cotonou et des APE;
 - la réalisation d'une meilleure gouvernance partout.

2.8 Il est à remarquer que, pour ce faire, les ressources cumulées de l'Union européenne et du G8 sont en très forte augmentation. En 10 ans, elles seront doublées, et la moitié de cette augmentation sera affectée à l'Afrique. Le nombre des promesses non tenues par le passé, peut-être réciproquement, incite cependant à la prudence. S'il y a bien une augmentation des promesses, force est de constater la diminution du montant effectif de l'aide de la part de certains pays industrialisés ces dernières années.

2.9 Le Comité économique et social européen est d'accord avec l'esprit de cette Communication, notamment dans sa définition de la politique des droits de l'homme. Depuis 2001, les critères des droits de l'homme et les processus de démocratisation de certains pays ont fait des progrès, mais il faut insister encore une fois sur le renforcement des droits de l'homme et de la démocratie. Pour assurer la promotion de la justice et l'état de droit, il faut soutenir le renforcement et l'organisation de la société civile, en particulier les partenaires sociaux dont le dialogue doit être garanti conformément aux règles de l'OIT.

2.10 Cependant, le Comité économique et social européen constate qu'il faut définir des priorités, et que cela nécessite l'approfondissement des grandes questions qui se posent:

- la coordination des politiques communautaires, et notamment définir la coordination des politiques de pays membres;
- poursuivre la réflexion et la mise en place de nouvelles formes de financement de solidarité, en particulier en apportant un soutien au groupe de suivi sur la recherche de nouveaux financements venant s'ajouter à l'aide publique (groupe constitué à la Conférence de Paris en février 2006);
- s'interroger et organiser l'intégration régionale nécessaire, et aussi les politiques inter-régionales; avec, en priorité, la création d'infrastructures interrégionales après appels d'offres répondant à des conditions sociales et environnementales précises. Cela aiderait les institutions régionales à se mettre en place;
- poser fortement le problème de l'émigration, notamment en créant des capacités de stabilisation de populations en Afrique. Pour cela, la prise de conscience de l'Union européenne doit être évidente et forte, car l'émigration subsaharienne est d'abord rurale, d'où la nécessité pour l'Union européenne de mettre tout en œuvre, en totale concertation avec les organisations de la société civile, afin de favoriser la définition et l'application d'une politique paysanne permettant de tendre vers l'autosuffisance alimentaire de ces régions;
- enfin, pour améliorer le rôle de la gouvernance, il faut que la participation de la société civile soit rendue efficace, car l'Accord de Cotonou est encore à cet effet, il faut le dire, décevant, et le Forum Euro-Afrique, sans résultats décisifs. Le respect d'une bonne gouvernance dans les États parte-

naires devrait donc répondre à un cahier des charges comportant plusieurs volets:

- le respect des droits de l'homme;
- l'égalité entre hommes et femmes;
- le droit à l'information libre et décentralisée;
- la transparence des organisations gouvernementales et de leur administration;
- la lutte contre la corruption, obstacle absolu à toute bonne gouvernance;
- le droit à l'accès à l'eau, la santé et l'instruction pour tous;
- la réduction progressive de l'économie informelle, qui peut atteindre 80 % de l'activité dans certains pays.

2.11 Le Comité économique et social européen rappelle également la priorité absolue à la question du développement rural, qui a été souvent mal appréciée, et sur lequel il faut rester vigilant. Car, en Afrique, l'importance de l'agriculture est évidente pour toutes ces raisons abondamment énoncées: autosuffisance alimentaire, domaine essentiel de développement, stabilisation des populations. Une très large part de la société civile participative est constituée par les agriculteurs et les éleveurs: il est dès lors essentiel d'être à leur écoute pour élaborer la politique rurale et de les impliquer dans sa mise en œuvre afin d'en augmenter les chances de réussite.

2.12 Le Comité économique et social européen rappelle combien la question des infrastructures reste aiguë par leur absence, ou le manque d'imagination dans ce domaine, qu'il s'agisse des moyens de communication nationale ou interrégionale, ou de l'accès à l'eau, dont l'importance a une dimension géopolitique évidente.

2.13 Le Comité économique et social européen demande enfin que cesse le soutien budgétaire direct sous toutes ses formes.

2.14 Tout ceci ne sera pas possible sans une participation renforcée des acteurs de la société civile, dans un cadre amélioré de gouvernance globale, qui intéresse tous les pouvoirs publics, économiques et sociaux.

3. Observations particulières

Dans ce contexte général, en 2005, l'Afrique fut à l'honneur du calendrier planétaire. Entre le Sommet du G8 en Écosse en juillet dernier, les Célébrations du 60^e anniversaire de l'ONU à New York, la réunion récente annuelle des institutions de Bretton-Woods, chacun, de Tony Blair, à Horst Kohler et même Paul Wolfowitz, nouveau Président de la Banque Mondiale, y est allé de son couplet sur la nécessité de sortir l'Afrique du naufrage.

C'est ici que le Comité économique et social européen veut pointer les urgences sur lesquelles il s'est déjà exprimé, dans ses différentes prises de position:

- la priorité à l'Afrique, oui certes, mais en ouvrant très largement, dans le cadre de cette nouvelle gouvernance, l'accès de la société civile dans toute sa diversité et sa réalité;
- la lutte contre le SIDA doit être déclarée urgence absolue, parce qu'actuellement une tragédie de plus se développe sous nos yeux et dans un relatif désintérêt.

3.1 La priorité à l'Afrique

3.1.1 Le Comité économique et social européen soutient la volonté de la Commission européenne de faire de l'Afrique subsaharienne une zone prioritaire en matière d'aide au développement de l'Union européenne. Cependant, pour être efficace, cette démarche doit s'accompagner d'une meilleure gouvernance en Afrique, que ce soit au niveau national ou régional: cela concerne à la fois les organisations inter-étatiques africaines, les États et les organisations de la société civile. Ces dernières, de par leur indépendance, qui demande à être confortée-, leur proximité avec la population et leur réactivité, sont capables de favoriser une véritable appropriation des politiques de développement par les populations directement concernées. Les raisons du décrochage de l'Afrique sont certes variées, mais le manque d'autonomie de la société civile et son renforcement insuffisants en font très certainement partie et ont un impact non négligeable. Prévu expressément par l'Accord de Cotonou, le concept de délégation, imaginé afin de résoudre ce problème, ne marche pas, car l'aide directe aux associations — certes conditionnelle — prévue par Cotonou est difficile à mettre en place.

3.1.2 Le Comité économique et social européen propose donc:

- un accès plus large et plus facile des organisations de la société civile africaine au financement communautaire. Des possibilités d'accès direct au niveau national devraient être assurées. Par ailleurs, un programme horizontal, pour le financement des acteurs non étatiques devrait être mis en place pour compléter les programmes au niveau national;
- une amplification et une systématisation de la participation de la société civile à la définition et à la mise en œuvre des politiques et stratégies de coopération afin de favoriser l'appropriation par celle-ci du processus de développement et de contribuer ainsi à l'émergence d'une bonne gouvernance. Si des progrès sont constatés ici et là, c'est parce que monte lentement et sûrement la voix des populations qui s'expriment par tous les canaux: partenaires sociaux, associations véritables et respectées, notamment celles qui assument la promotion de l'égalité homme/femme, de l'économie locale, de l'éducation ou de l'information.

3.1.3 L'Union européenne considère que les valeurs des droits de l'homme sont intangibles. Le Comité économique et social européen demande que l'appui de l'Union européenne à la société civile devienne une réalité et, compte-tenu de cette problématique des droits de l'homme:

- d'avoir une approche pragmatique dans sa définition;
- de trouver des interlocuteurs valables, capables de dialoguer avec les gouvernements, notamment par le biais de la mise en place de réseaux d'ONG indépendants;
- d'assurer leur accès aux financements par l'instauration de propositions d'appel à projet, et la réalisation de micro-projets mis en œuvre localement.

3.1.4 La même difficulté est à prévoir dans la réalisation des Accords de partenariat économique (APE). Pour réaliser un vrai programme de marché unique, pour un vrai programme de réforme, il faut dire que:

- la formation des capacités humaines et techniques de la société civile et des Africains est encore très précaire, en particulier du côté des femmes;
- si le ciblage de l'aide de l'Union européenne est nécessaire, pour lever les facteurs de production, mais alors il faut mieux la conditionner, et dans le programme APE, il est nécessaire de dire qu'il faut avoir des réseaux transnationaux cohérents.

3.1.5 Le Comité économique et social européen a bien pris note de l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'APE avec différents blocs régionaux et espère que ce processus aboutira à un essor commercial favorable au développement durable et à l'éradication de la pauvreté. Cependant, pour que ces accords soient réellement bénéfiques à la population, le Comité économique et social européen demande la mise en œuvre des points suivants:

- la nécessité d'une diffusion de l'information aussi exhaustive que possible et qui permettrait l'implication systématique des organisations de la société civile dans les négociations et dans l'élaboration des études d'impact, que ce soit au niveau national ou régional;
- l'association du secteur privé aux négociations et l'assistance au développement de ses capacités;
- l'intégration des conséquences sociales et de la dimension de genre dans les études d'impact;
- la flexibilité des accords commerciaux se matérialisant par des périodes de transition dans leur application permettant de protéger les entreprises des pays signataires, des protections spécifiques pour les industries naissantes et des mesures de sauvegarde pour faire face à la concurrence des nouveaux pays développés;

— le besoin de reconstruire leurs propres ressources, après avoir intégré les compensations financières temporaires, mais aussi peut-être de bénéficier de mesures plus souples afin de préserver un minimum d'autonomie fiscale en matière commerciale. En effet, les États touchés par la perte de ressources publiques que provoquera la réduction des droits de douane transitoires, connaissent déjà souvent une situation financière très précaire et peinent à assurer un financement public minimal en terme d'éducation et de santé.

3.1.6 Mais pour que le développement économique profite au plus grand nombre et ne provoque pas d'abus, le Comité économique et social européen souhaite que les activités d'aide au développement de l'Union européenne en Afrique prennent en compte les principes de cohésion sociale et de travail décent pour tous. Ces principes seront d'autant plus garantis, s'il existe un véritable dialogue social et plus largement encore, un dialogue entre les acteurs de la société civile.

3.1.7 Le Comité économique et social européen propose donc: comme il y est invité dans la communication ^(?) de la Commission européenne, de collaborer avec les Comités économiques, sociaux et culturels africains en terme d'échange d'expériences et de connaissances, en particulier pour en faire des partenaires efficaces dans l'orientation sectorielle ou géographique des investissements et des aides;

— d'apporter son expérience et son savoir-faire au niveau national et, lorsque cela s'avère nécessaire, d'encourager la création de conseils économiques et sociaux dans les formes appropriées aux cultures africaines dans tous les pays où ils n'existent pas, et de favoriser leur rénovation, si nécessaire, pour certains CES existants, en perte de visibilité ou de crédibilité; le Comité économique et social européen remarque des signes encourageants: l'évolution positive de l'influence de plus en plus grande de l'organisation de l'Union africaine, le Consensus européen sur le développement entre le Conseil de l'UE, le Parlement européen et la Commission européenne; la mise en réseau d'organisations de la Société civile dans certaines régions comme les agriculteurs, les PME, les partenaires sociaux, etc.

Il s'agit là, peut-être, d'une prise de conscience par l'Union européenne, que la Société civile est mal impliquée et qu'il faut la faire respecter dans le cadre de cette nouvelle stratégie.

3.2 La lutte contre les pandémies

3.2.1 Sur la question du SIDA, le Comité économique et social européen appelle tous les dirigeants politiques, économiques et sociaux à se rassembler. Il salue notamment les efforts de l'OIE (Organisation Internationale des Employeurs) et de la CISL (la Confédération Internationale des Syndicats Libres), qui ont demandé au Comité sa collaboration dans les différents plans de lutte qu'ils ont lancé en 2003, dans huit pays de l'Afrique australe.

3.2.2 Le Comité économique et social européen doit être un porte-parole de cette lutte dans toutes les instances, les séminaires régionaux et locaux, les assemblées plénières. Grâce au système éducatif et à la mobilisation de la famille par les

acteurs de la société civile, une lueur d'espoir s'annonce puisque pour la première fois, on constate une régression de la prévalence du SIDA au Sénégal, en Ouganda, au Zimbabwe et que l'espérance de vie repart à la hausse. Mais il ne faut pas baisser les bras, et la Commission annonce des guides de programmation de lutte contre le SIDA, confiés aux partenaires nationaux.

3.2.3 Le Comité économique et social européen souligne que cette lutte nécessite des moyens financiers très importants pour conduire des politiques de prévention permanente et des politiques de traitements possibles grâce à des thérapeutiques efficaces et simplifiées dont les coûts doivent être complètement maîtrisés dans le cadre des accords ADPIC (Accord sur les aspects de droit de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) à l'Organisation Mondiale du Commerce, et le soutien de la recherche d'un vaccin fiable et universel.

3.2.4 Les besoins des pays en développement pour faire face aux grandes pandémies, notamment le VIH/SIDA en Afrique sub-saharienne, sont énormes tant les conséquences humaines, sociales et économiques sont déjà catastrophiques. L'urgence est absolue, parce que dans certains pays, où la prévalence du SIDA est énorme (45-49 %), se profilent des situations de famine. Le Comité économique et social européen recommande donc une intervention de l'Union Européenne à deux niveaux:

— Au niveau mondial:

dans le cadre des négociations du cycle de Doha pour le développement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Comité économique et social européen a soutenu et soutient les positions de la Commission européenne favorisant l'accès aux médicaments pour les pays touchés par les grandes pandémies. De plus, des instruments nouveaux conduisent l'Union européenne à participer à un dialogue général avec ONUSIDA, le Fonds mondial, le Haut Commissariat aux Réfugiés et l'Organisation Mondiale de la Santé.

— Au niveau national:

Le Comité économique et social européen part du principe que les organisations de la société civile sont particulièrement capables d'atteindre la population des zones rurales dans des pays en manque d'infrastructures où les pouvoirs publics n'ont pas assez de moyens pour assurer un service minimum sur l'ensemble du territoire.

De ce fait, et relayant la demande des partenaires économiques et sociaux des pays ACP, le Comité économique et social européen demande la création de financements européens spécifiques à même de permettre aux organisations de la société civile de diffuser l'information relative aux pandémies auprès de la population.

Le Comité économique et social européen pense qu'une approche intégrée des trois pandémies (SIDA, paludisme, tuberculose) doit s'appuyer sur la société civile, notamment les personnes vivant avec la maladie représentées par les associations de patients, qui constituent l'implication de la société civile au niveau des pays bénéficiaires.

L'Union européenne doit aider à résoudre la crise des ressources humaines par l'accroissement des capacités humaines et techniques.

^(?) COM(2005) 132, «Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement: la contribution de l'Union européenne», avril 2005.

Fortes des ressources et capacités humaines nécessaires, ces organisations devront être encouragées à créer des alliances et des partenariats avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre les pandémies.

Le Comité économique et social européen demande que les actions de prévention — notamment l'accès des femmes au planning familial — et d'accompagnement des malades et de leur entourage soient effectivement soutenues par des financements européens.

3.2.5 Le Comité économique et social européen considère que la mobilisation de tous doit être amplifiée, ONG, partenaires sociaux, responsables politiques et qu'il faut jouer le rôle de coordination dans cette lutte essentielle entre tous ces pouvoirs. Le Comité économique et social européen veut être la

vigie de cette lutte, car cette bataille est prioritaire et essentielle, pour tous les pays contaminés, car il ne faut pas se tromper, derrière le SIDA, apparaissent déjà des situations de famine, faute d'acteurs.

3.2.6 Il faut que l'Union européenne se concentre sur la réduction des coûts pharmaceutiques, en créant un partenariat spécial avec l'OMC. Le CESE invite les États membres de l'UE à rallier l'initiative de financements massifs et pérennes de médicaments (Conférence de Paris, février 2006). Il reconnaît que son application devrait permettre de renforcer la participation des CES nationaux en les associant à la mise en œuvre, à l'évaluation mais aussi au contrôle pour contribuer à garantir à ce nouveau dispositif une traçabilité réelle.

Bruxelles, le 18 mai 2006.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie»

[COM(2005) 548 final — 2005/0221 (COD)]

(2006/C 195/26)

Le 28 novembre 2005, 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, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 mai 2006 (rapporteuse: M^{me} HERCZOG).

Lors de sa 427^e session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 18 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Synthèse

1.1 Le Comité économique et social européen apporte un soutien sans ambiguïté aux recommandations de la Commission relatives aux compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, pleinement conformes à la stratégie de Lisbonne, qui vise à créer une société fondée sur la connaissance, et aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi 2005-2008.

1.2 Le CESE estime que la proposition est de nature — si elle se réalise — à alléger les problèmes qui se posent actuellement sur le marché du travail, et en particulier à réduire l'inadéquation qui existe entre la préparation de la main-d'œuvre disponible et les exigences de l'économie.

1.3 Privilégier la définition des compétences clés dans la formation peut contribuer à la réalisation de l'objectif commun essentiel consistant à faire en sorte qu'à l'issue des cursus

d'éducation et de formation initiales, les jeunes aient assimilé les compétences clés à un niveau tel qu'ils soient bien armés pour la vie adulte et pour réussir sur le marché du travail, que ce soit comme salariés ou en tant qu'employeurs; cette démarche contribue aussi à ce que les adultes soient à même de développer et d'actualiser ces compétences tout au long de leur vie, à partir d'un socle solide de connaissances générales qui est une des clés de la capacité d'adaptation permanente.

1.4 Parmi les instruments permettant de réaliser cet objectif, le CESE estime qu'il est particulièrement important que les enseignants soient préparés, d'une part, à être en mesure, aussi bien dans le cadre de l'instruction publique et de l'enseignement professionnel que dans celui de la formation des adultes, d'aider efficacement les apprenants dans leur acquisition des compétences clés, et, d'autre part, à acquérir eux-mêmes puis à développer continuellement les compétences clés nécessaires à leur activité professionnelle.

1.5 Tout en apportant son soutien aux objectifs d'ensemble, le CESE juge essentiel que les jeunes gens sortis prématurément du système scolaire aient la possibilité d'être aidés à assimiler, dans le cadre des programmes de formation non formels, les compétences clés mentionnées dans la proposition.

1.6 Compte tenu du vieillissement de la population, il est nécessaire d'allonger la vie active des travailleurs âgés. Aussi, le CESE considère-t-il également qu'il est d'une importance capitale que, dans les États membres, les travailleurs plus âgés disposent eux aussi de la possibilité d'acquérir les compétences qui leur manquent, et que les États membres mettent en place une infrastructure d'éducation et de formation permettant l'entretien et le développement des compétences déjà acquises.

1.7 Le CESE reconnaît, en leur qualité de principaux acteurs sur le marché du travail, le rôle central des partenaires sociaux dans la réalisation et le suivi des objectifs fixés. Les efforts communs déployés par les partenaires sociaux européens dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie dans le cadre de leur premier programme de travail pluriannuel pour la période 2003-2005 ont débouché sur le cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie. D'autres actions sont par ailleurs prévues, notamment au titre du prochain programme pluriannuel 2006-2008 dans le cadre duquel les partenaires sociaux européens négocieront un éventuel accord volontaire dans ce domaine.

1.8 Le CESE préconise également une participation plus active des organisations non gouvernementales à l'ensemble du processus et recommande de renforcer le dialogue avec la société civile.

1.9 Il est fondamental que des données statistiques fiables soient disponibles en vue du suivi et de l'évaluation de la réalisation des objectifs relatifs à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. C'est la raison pour laquelle le CESE soutient la proposition de règlement de la Commission européenne sur la collecte de données statistiques relatives à l'éducation et la formation tout au long de la vie. Cette proposition met en place des cadres qui sont à même de garantir, dans les États membres, une harmonisation voire une uniformisation des méthodes de collecte de données, et une amélioration de la fiabilité et de la comparabilité des données. Il faut s'efforcer de faire en sorte que ces collectes puissent apporter des données constamment mises à jour et fiables pour les analyses relatives aux principaux éléments des objectifs politiques de l'Union.

2. Introduction ⁽¹⁾

2.1 Au terme d'un long processus d'investigation, d'élaboration et de consultation, la Commission a déposé sa proposition sur l'instauration d'un «programme d'action intégré dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie». Le Comité économique et social européen exprime sa satisfaction face à cet événement et fait observer que les idées

⁽¹⁾ Avis du CESE «Instauration d'un programme d'action intégré dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie» – SOC/176 -Rapporteur: M. KORYFIDIS – JO C 221 du 8.9.2005.

consignées dans le présent avis visent à ce que la proposition concrète déposée par la Commission européenne soit aussi fonctionnelle et efficace que possible.

2.2 Dans le contexte de l'observation que l'on vient de formuler, le point de vue du CESE sur la proposition de la Commission a été façonné essentiellement par le savoir qu'il possède et les expériences qu'il a engrangées en ce qui concerne:

2.3 les contretemps accumulés dans la démarche menant à l'accomplissement des objectifs de Lisbonne,

2.4 le retard accusé s'agissant de mettre la formation et l'éducation en correspondance avec la productivité ⁽²⁾,

2.5 la situation démographique de l'Europe,

2.6 les préoccupations qui se sont fait jour récemment, à l'échelle européenne mais aussi mondiale, quant à la recherche de solutions aux problèmes susmentionnés ⁽³⁾.

3. Présentation commentée de la proposition de la Commission

3.1 Le groupe de travail «Compétences de base» ⁽⁴⁾ mis en place en 2001 dans le cadre du programme de travail «Éducation et formation 2010» a élaboré un cadre de référence des compétences clés nécessaires dans une société fondée sur la connaissance, et il a émis de nombreuses recommandations visant à ce que la possibilité d'acquérir ces compétences ⁽⁵⁾ soit garantie à tout citoyen.

3.2 L'objectif commun le plus important est de faire en sorte qu'à l'issue des cursus d'éducation et de formation initiales, les jeunes aient assimilé les compétences clés à un niveau tel qu'ils soient bien armés pour la vie adulte, et que les adultes soient en mesure de développer et d'actualiser ces compétences tout au long de leur vie.

3.3 La recommandation indique les compétences clés suivantes: 1. Communication dans la langue maternelle; 2. Communication dans une langue étrangère; 3. Culture mathématique et compétences de base en sciences et technologies; 4. Culture numérique; 5. Apprendre à apprendre; 6. Compétences interpersonnelles, interculturelles et compétences sociales et civiques; 7. Esprit d'entreprise; 8. Sensibilité culturelle. La recommandation définit l'articulation de connaissances, aptitudes et attitudes qui correspond à chacun de ces domaines.

3.4 Les travaux entrepris en matière de compétences clés sont étroitement rattachés à de nombreuses autres initiatives ou à des activités en cours, comme par exemple les travaux actuels relatifs à la mise en place du cadre européen des qualifications (CEQ), ou les efforts visant à une plus grande transparence des systèmes de qualification (par exemple la reconnaissance des connaissances acquises par le biais d'un apprentissage informel).

⁽²⁾ Avis du CESE «Formation et productivité» (SOC/183) du 28.10.2004 – Rapporteur: M. KORYFIDIS – JO C 120 du 20.5.2005.

⁽³⁾ Voir le rapport Kok sur l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne en mars 2005 (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf).

⁽⁴⁾ Le groupe de travail a privilégié la notion de «compétence», qui constitue un alliage entre connaissances, aptitudes et attitudes; il a également utilisé la notion de «compétence clé» pour qualifier les compétences nécessaires à tous. Cette acception couvre donc les aptitudes de base mais va aussi au-delà de celles-ci.

⁽⁵⁾ Groupe de travail «Compétences de base», rapports de suivi des progrès réalisés, 2003 et 2004: http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html - basic

3.5 La proposition apporte un outil de référence pour l'identification des compétences clés nécessaires à tous; elle soutient ainsi les États membres dans leurs efforts visant à intégrer les compétences clés dans leurs stratégies de mise en place de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

3.6 Il s'agit d'un outil de référence qui a pour objectif d'aider les décideurs politiques, les prestataires de services du secteur de la formation, les employeurs et les apprenants eux-mêmes à réaliser, à l'échelon national et européen, les objectifs communs.

3.7 La recommandation définit les compétences clés qui sont nécessaires à tout citoyen dans une économie et une société fondées sur la connaissance. Elle reconnaît que c'est à l'échelon national, régional et local qu'il est nécessaire de prendre les décisions relatives à la mise en œuvre. La recommandation appelle les États membres à veiller à ce que tous aient acquis les compétences clés à l'issue des cursus d'éducation et de formation initiales et les encourage, à la lumière des critères de référence européens, à lutter contre les inégalités dans l'éducation.

3.8 S'agissant des adultes, la recommandation appelle à la création, avec l'implication des partenaires sociaux, d'une infrastructure globale qui garantisse aux citoyens plus âgés l'accès aux instruments de développement des connaissances.

3.9 Enfin, la recommandation appelle la Commission à encourager les réformes réalisées à l'échelon national, par l'apprentissage par les pairs, l'échange de bonnes pratiques et le suivi systématique des progrès effectués dans la réalisation des objectifs.

3.10 La recommandation ne comporte pas d'éléments relatifs au budget communautaire.

4. Observations générales du CESE

4.1 La recommandation vise à soutenir les efforts déployés par les États membres en vue de développer les systèmes d'éducation et de formation initiales, l'offre de formations et d'enseignement aux adultes, et l'entièreté du système d'apprentissage tout au long de la vie en élaborant un outil de référence sur les compétences clés. S'agissant de la définition précise du contenu des compétences, les discussions d'experts demeureront encore fondées (et indispensables) à l'avenir, mais la recommandation dans son ensemble indique clairement l'orientation souhaitable de la formation de base dans le cadre du système scolaire et de l'apprentissage des adultes.

4.2 Dans un avis antérieur consacré au lien entre formation et productivité⁽⁶⁾, le CESE émettait des critiques à l'égard de l'ensemble des États membres concernant la coordination insuffisante et le manque d'harmonie entre les systèmes de formation. D'après cette critique, le système de formation professionnelle continue de chaque pays est coupé du reste du système éducatif et n'entretient qu'une relation insuffisante avec la vie économique et sociale ambiante. La plupart du temps, le contenu des formations est trop directement axé sur les

exigences de court terme, et peut, à plus long terme, déboucher sur une mauvaise orientation. Sur la base de cette analyse, le Comité considère que les recommandations relatives aux compétences clés sont susceptibles de constituer des points d'orientation communs et généraux pour les divers programmes d'éducation, et de former un principe directeur potentiel en vue d'un fonctionnement plus harmonieux des divers sous-systèmes éducatifs.

4.3 Par ailleurs, l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie communautaire reflète bien la diversité d'interprétation des compétences clés, ainsi que le caractère divergent des différents programmes pratiques qui en résulte. Cela fait de longues années que des discussions sont en cours, aussi bien au sein de l'Union qu'en dehors de ses frontières, autour d'une définition à la fois scientifique et concrète du concept de compétence. Ainsi, l'OCDE a défini dans le cadre d'un projet autonome, le projet DeSeCo, les compétences clés jugées les plus importantes (et qui ne correspondent que partiellement à celles qui sont reprises dans la proposition).

4.4 L'appropriation des savoirs négociables sur le marché du travail et garantissant la réussite sociale, conformément à la logique de base d'une société dite de la connaissance, s'opère dans le cadre d'une émulation (concurrence) entre les différents groupes et individus qui constituent la société. Permettre une égalité d'accès et de chances pour tous devrait justement figurer parmi les objectifs de l'action de l'État et des programmes stratégiques mis en place par les gouvernements en matière d'éducation.

4.5 S'agissant de la formation tout au long de la vie et de la question des compétences, il importe de souligner, en harmonie avec le texte de la recommandation, non seulement l'importance de renforcer l'acquisition des différentes compétences, mais également la nécessité de soutenir au moyen de programmes spécifiques l'entretien de celles qui sont déjà acquises.

4.6 La mise en œuvre des recommandations sur les compétences clés représente un défi majeur pour les systèmes éducatifs des États membres. Leur intégration — surtout en ce qui concerne la formation initiale et particulièrement dans les systèmes éducatifs qui n'ont pas encore pu rompre avec une organisation de l'éducation rigide et basée sur une structure par matières — requiert une approche fondamentalement nouvelle.

4.7 La recommandation représente un défi au moins aussi grand en ce qui concerne la modification de l'approche des enseignants actifs dans le système éducatif et leur préparation. Pour cette raison, le CESE juge particulièrement important de les préparer d'une part à être capables, aussi bien dans le cadre de l'instruction publique et de l'enseignement professionnel que dans celui de la formation des adultes, d'assister efficacement les apprenants dans leur acquisition des compétences clés, et d'autre part à acquérir eux-mêmes puis à développer continuellement les compétences clés qui sont nécessaires à leur activité professionnelle.

⁽⁶⁾ Avis du CESE «Formation et productivité» (SOC/183) du 28.10.2004 – Rapporteur: M. KORYFIDIS – JO C 120 du 20.5.2005.

4.8 La proposition aborde le soutien à l'acquisition de compétences pertinentes par les personnes âgées (7) comme une question importante du point de vue de la cohésion sociale. Dans le cadre de la réalisation de la croissance de l'emploi en tant qu'objectif prioritaire de l'Union, les États membres focalisent leur attention ainsi que les ressources allouées à l'éducation sur les classes d'âge bénéficiant de la formation initiale et sur la population active. Toutefois, de nombreuses questions suscitées par le manque de compétences des classes plus âgées se posent à juste titre. Le fossé intergénérationnel est déjà patent dans certains domaines, comme par exemple en matière d'alphabétisation numérique. La plupart des États membres se fixent des objectifs stratégiques nationaux — concernant par exemple l'administration électronique ou encore la disponibilité numérique d'informations et de services importants pour les citoyens — qui reviennent à conditionner la jouissance du droit à l'information et la possibilité de participer à la société à la maîtrise de compétences clés (par exemple, les connaissances de base en informatique). Par conséquent, comme les personnes âgées — ainsi que d'autres groupes défavorisés — sont exclues des programmes encourageant l'acquisition des compétences principales, la poursuite de ces objectifs peut s'accompagner de retombées négatives pour la cohésion sociale.

4.9 Étant donné que la mise en œuvre d'une éducation basée sur la compétence a des implications très complexes en matière de politique éducative, il serait extrêmement important de mettre en place dans l'ensemble de l'Union un dialogue constant entre experts dans ce domaine, et de rendre les conclusions de cet échange largement accessibles. Il serait souhaitable, dans le respect des compétences attribuées par le traité instituant la Communauté européenne et du principe de subsidiarité, vu la complexité de la question, que la Commission assiste les experts des États membres en matière de politique d'éducation non seulement dans la détermination des objectifs, mais aussi dans l'identification des différentes manières de procéder et des moyens pouvant être utilisés pour les concrétiser, ainsi que des pierres d'achoppement éventuelles. (Outre la promotion des exemples de bonnes pratiques, les échanges d'expériences devraient également assurer la possibilité de tirer des leçons de l'analyse des échecs).

5. Collecte des données statistiques relatives à l'apprentissage tout au long de la vie

5.1 Sur ce point, la question de l'apprentissage tout au long de la vie est étroitement liée au projet de règlement relatif aux statistiques sur la formation tout au long de la vie (8).

5.2 Le projet de règlement suppose que, pour favoriser la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination dans le domaine de l'éducation et de la formation, l'Union européenne a de plus en plus besoin de statistiques et d'indicateurs comparables sur l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie.

5.3 À ce jour, la coopération et l'échange de données entre États membres reposent sur un accord tacite. Le projet de règlement vise à créer la base juridique permettant de développer un système durable de production de données sur l'éducation, susceptible de servir de point de départ aux discussions politiques qui ont lieu dans les différents domaines au niveau communautaire.

5.4 L'objectif est de mettre en place un cadre englobant l'ensemble des activités existantes et envisageables en matière de statistiques de la formation tout au long de la vie, à l'exclusion de la formation en entreprise, couverte par l'enquête d'Eurostat sur la formation professionnelle continue (enquête FPC), qui fait l'objet d'un règlement séparé adopté récemment.

5.5 La proposition porte uniquement sur des statistiques de l'éducation, de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie à fournir à la Commission pour permettre la production de statistiques communautaires.

5.6 Le principal objectif du règlement est l'établissement de normes statistiques communes permettant la production de données harmonisées et, ainsi, la création d'un cadre commun pour la production systématique de statistiques communautaires dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

5.7 Il est extrêmement important que ce soit une vue d'ensemble réaliste des processus concernés qui serve de fondement à la formulation des objectifs stratégiques de l'Union européenne. Il est au moins aussi important que les évaluations qui seront jugées appropriées au cours de la mise en œuvre des stratégies puissent s'appuyer sur des collectes de données et sur des séries de données fiables sur le plan méthodologique et réalisées de manière régulière, ainsi que sur les conclusions qui en ressortent. Il importe que des données et des indicateurs permettant des comparaisons internationales soient disponibles.

5.8 En pratique, les ressources de formation sont réparties de manière extrêmement inégale. En outre, la formation postscolaire, celle de l'adulte, ne donne pas lieu, dans la plupart des cas, à un rééquilibrage des inégalités existantes, mais à leur aggravation (comme le montrent les collectes de données qui ont eu lieu sur cette question). Pour le suivi et l'évaluation de cet aspect, une livraison régulière de données se fondant sur des principes fondamentaux et des bases méthodologiques uniformes peut constituer un point d'appui.

5.9 À l'heure actuelle, plusieurs enquêtes statistiques fonctionnant en parallèle et en grande partie indépendamment les unes des autres ont trait aux divers domaines de l'éducation, de la formation, et de la formation des adultes. À eux seuls, et même en ayant recours aux nouvelles enquêtes statistiques dont la réalisation commence actuellement, les dispositifs de collecte de données de l'Union européenne ne sont pas en mesure de recouvrir l'ensemble du champ concerné. Compte tenu des caractéristiques d'Eurostat, il existe une certaine différence entre ses enquêtes statistiques, leurs contenus et leurs orientations, et celles d'autres organismes de collecte de données.

5.10 Il est souhaitable, pour que les ressources puissent être utilisées de manière plus appropriée, d'éviter, dans le cadre d'une collecte régulière de données, les chevauchements non justifiés d'un point de vue scientifique, mais il faut en même temps systématiquement s'efforcer de faire en sorte que les résultats des diverses enquêtes puissent, d'une manière ou d'une autre, être recoupés. Seuls une coopération scientifique étroite avec les organismes spécialisés extérieurs à l'Union européenne (OCDE, Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire — International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)) et un recoupement avec leurs enquêtes statistiques peuvent garantir l'un et l'autre.

(7) Définition de la cible «personnes âgées»: personnes en dehors de, et/ou ayant quitté définitivement, toute phase d'activité?

(8) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production et au développement de statistiques sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, COM(2005) 625 final – 2005/0248 (COD).

5.11 Dans la situation actuelle, la coopération technique étroite avec les organisations à l'extérieur de l'Union s'avère essentielle, les mesures des compétences clés ne figurant actuellement pas parmi celles qui sont du ressort d'Eurostat, l'institut européen de statistiques. (En matière de mesure de compétences, les enquêtes menées par l'OCDE, principalement le programme PISA et le programme visant à mesurer les compétences de la population adulte — actuellement en cours d'élaboration et intitulé Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA) — sont susceptibles de jouer un rôle privilégié).

5.12 Les besoins en statistiques utiles à l'élaboration des politiques et en données contribuant à l'évaluation des progrès accomplis sont très importants. La demande de statistiques à jour augmente même sensiblement. Il est crucial que les États membres collectent les données selon des méthodologies similaires et que la fiabilité et la comparabilité de celles-ci soient une priorité.

6. Observations spécifiques

6.1 Le fonctionnement des systèmes de collecte de données est particulièrement coûteux. Conscient de ce problème, le CESE estime qu'en fonction de la capacité des États membres à assumer cette charge, il apparaît justifié d'examiner la possibi-

lité à long terme de raccourcir les cycles quinquennaux de collecte des données relatives à l'apprentissage tout au long de la vie, c'est-à-dire d'accroître la fréquence des enquêtes. En matière de collecte des données, le fait de compléter les grandes enquêtes statistiques concernant les domaines les plus pertinents politiquement par des études ciblées plus fréquentes, voire annuelles, et par des enquêtes de moindre envergure pourrait constituer une solution à court terme. De telles enquêtes ciblées ainsi que les analyses qui reposent sur leurs conclusions pourront permettre le suivi des processus les plus importants d'un point de vue politique et l'évaluation de la réalisation des objectifs communautaires en matière d'apprentissage tout au long de la vie.

6.2 Il apparaît légitime que la collecte de données relatives aux formations en entreprise, étant donné qu'elles concernent un segment important de l'apprentissage tout au long de la vie, soit aussi soumise au règlement proposé. Une partie de ces formations (celles qui se donnent dans les entreprises employant dix personnes ou plus) est actuellement couverte par l'enquête quinquennale sur la formation professionnelle continue (FPC). Cette enquête ne fournit toutefois aucune donnée relative aux formations suivies dans les entreprises employant moins de dix personnes.

Bruxelles, le 18 mai 2006.

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