

# Journal officiel

## de l'Union européenne

# C 168

Édition  
de langue française

## Communications et informations

50<sup>e</sup> année

20 juillet 2007

| <u>Numéro d'information</u> | Sommaire   | Page |
|-----------------------------|--|------|
|                             | III <i>Actes préparatoires</i>   |      |
|                             | <b>Comité économique et social européen</b>  |      |
|                             | <b>435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007</b>  |      |
| 2007/C 168/01               | Avis du Comité économique et social européen sur «L'évolution des chaînes de valeur et d'approvisionnement dans un contexte européen et mondial» .....   | 1    |
| 2007/C 168/02               | Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe» .....   | 10   |
| 2007/C 168/03               | Avis du Comité économique et social européen sur «L'Agenda territorial» .....  | 16   |
| 2007/C 168/04               | Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission: rapport sur la politique de concurrence 2005» <i>SEC(2006)761 final</i> .....   | 22   |
| 2007/C 168/05               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE» <i>COM(2006) 232 final — 2006/0086 COD</i> .....  | 29   |
| 2007/C 168/06               | Avis du Comité économique et social européen sur les:<br>— «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure d'autorisation uniforme pour les additifs, enzymes et arômes alimentaires»<br>— «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les enzymes alimentaires et modifiant la directive 83/417/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2001/112/CE du Conseil»<br>— «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux arômes et à certains ingrédients alimentaires possédant des propriétés aromatisantes qui sont destinés à être utilisés dans et sur les denrées alimentaires et modifiant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil, le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil, le règlement (CE) n° 2232/96 et la directive 2000/13/CE»<br>— «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les additifs alimentaires» <i>COM(2006) 423 final — 2006/0143 (COD) — COM(2006) 425 final — 2006/0144 (COD) — COM(2006) 427 final — 2006/0147 (COD) — COM(2006) 428 final — 2006/0145 (COD)</i> ..... | 34   |

# FR

Prix:  
18 EUR

(Suite au verso)

| <u>Numéro d'information</u> | Sommaire ( <i>suite</i> )   | <i>Page</i> |
|-----------------------------|---|-------------|
| 2007/C 168/07               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Application du principe de durabilité dans les pêcheries de l'Union européenne au moyen du rendement maximal durable» COM(2006) 360 <i>final</i> .....  | 38          |
| 2007/C 168/08               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil interdisant la mise sur le marché, l'importation dans la communauté et l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant» COM(2006) 684 <i>final</i> — 2006/0236 (COD) .....        | 42          |
| 2007/C 168/09               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et au stockage en toute sécurité de cette substance» COM(2006) 636 <i>final</i> — 2006/0206 (COD) .....   | 44          |
| 2007/C 168/10               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres» COM(2006) 815 <i>final</i> — 2006/0271 (CNS) .....  | 47          |
| 2007/C 168/11               | 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 — Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers» COM(2006) 275 <i>final</i> .....                                    | 50          |
| 2007/C 168/12               | Avis du Comité économique et social européen sur «La politique portuaire commune au sein de l'UE»   | 57          |
| 2007/C 168/13               | 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 — La logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable» COM(2006) 336 <i>final</i>   | 63          |
| 2007/C 168/14               | 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 Examen à mi-parcours du Programme pour la promotion du transport maritime à courte distance [COM(2003) 155 <i>final</i> ]» COM(2006) 380 <i>final</i> ..... | 68          |
| 2007/C 168/15               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières» COM(2006) 569 <i>final</i> — 2006/0182 (COD) .....  | 71          |
| 2007/C 168/16               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté» COM(2006) 594 <i>final</i> — 2006/0196 (COD) .....   | 74          |
| 2007/C 168/17               | Avis du Comité économique et social européen sur «Les transports dans les aires urbaines et métropolitaines» .....  | 77          |
| 2007/C 168/18               | Avis du Comité économique et social européen sur «La promotion du trafic cycliste transfrontalier»  | 86          |

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

### 435<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 25 ET 26 AVRIL 2007

#### Avis du Comité économique et social européen sur «L'évolution des chaînes de valeur et d'approvisionnement dans un contexte européen et mondial»

(2007/C 168/01)

Le 6 juillet 2006, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «L'évolution des chaînes de valeur et d'approvisionnement dans un contexte européen et mondial».

La décision fut confirmée le 26 octobre 2006.

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 mars 2007 (rapporteur: M. van IERSEL; corapporteur: M. GIBELLIERI).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

#### Partie I — Conclusions et recommandations

A. Le CESE réclame une attention accrue de la part des décideurs ainsi que des approches interactives au niveau de l'UE et des États membres en ce qui concerne le concept d'évolution des chaînes de valeur et d'approvisionnement, ou plutôt celui d'industrie opérant en réseau et l'interaction entre les entreprises.

B. Ces processus dynamiques requièrent de procéder à des ajustements et de faire preuve de capacité d'adaptation dans tous les aspects des activités des entreprises, y compris la définition et la conception du produit, les services, le marketing, ainsi que la gestion des ressources financières et humaines. Ces tâches sont souvent externalisées. La formation de réseaux signifie que les entreprises sont de plus en plus imbriquées au niveau mondial et que l'intégration de la fabrication et des services va croissant.

C. Il existe des différences substantielles dans la manière dont cette situation influe sur les entreprises, qui dépendent de leur taille, de leur position dans les chaînes et les réseaux d'approvisionnement, et des secteurs dans lesquels elles opèrent. Les grandes entreprises multinationales sont d'ordinaire bien positionnées à toutes les phases de ce processus de formation de réseaux. Par contre, les fournisseurs de taille relativement petite et moyenne, qui interviennent dans les phases initiales ou intermédiaires (premier, second, troisième, etc. fournisseur), sont souvent confrontés à des obstacles tels que ceux présentés dans la Partie II. Dans le cadre du présent document, ils sont

dénommés EII (entreprises initiales et intermédiaires — terme inventé tout spécialement aux fins du présent avis) <sup>(1)</sup>.

D. L'écrasante majorité des travailleurs du secteur privé sont employés dans des entreprises de taille moins importante (voir point C). Parmi celles-ci, ce sont les entreprises les plus innovantes et créatives qui jouent un rôle décisif dans l'économie en réseaux. Ce développement a pris une ampleur à ce point significative qu'il s'accompagne de retombées considérables tant au niveau microéconomique que macroéconomique.

E. Le CESE juge nécessaire d'améliorer l'environnement dans lequel les EII opèrent. Le présent avis (voir les points 3 et 4 dans la Partie II) identifie les principaux défis et met en avant plusieurs propositions d'action telles que:

— changer d'attitude à l'égard des EII,

<sup>(1)</sup> En ce sens, le présent avis ne se réfère pas aux petites et moyennes entreprises telles que définies par la Commission européenne et la plupart des États membres (les «PME»). Les petites entreprises auxquelles il est fait référence ici sont des fournisseurs pouvant employer plusieurs centaines de personnes, tandis que les fournisseurs dits de taille moyenne peuvent en employer parfois des milliers. Ces deux types d'entreprises occupent une position initiale ou intermédiaire dans les chaînes de valeur; en d'autres termes, elles ne sont pas les producteurs ou fournisseurs finaux, qui sont généralement de plus grande taille. Ces entreprises ne se définissent pas en fonction de données mesurables (chiffre d'affaires, nombre d'emplois, etc.), mais plutôt sur la base de leur position dans la chaîne de valeur et d'approvisionnement. Les fournisseurs de matières premières, bien qu'intervenant dans la phase initiale des processus de production, ne sont pas couverts par le présent avis.

- renforcer la coopération et la confiance réciproque entre ces entreprises,
- faciliter l'accès aux sources de financement,
- réduire les effets de verrouillage/d'exclusion («lock-in»/«lock-out»),
- faire respecter les droits de propriété intellectuelle,
- lutter contre les distorsions de concurrence en recourant aux instruments de défense commerciale de l'UE de manière conséquente, avec une efficacité accrue et en temps utile, afin d'éviter les importations déloyales,
- promouvoir l'esprit d'entreprise et les compétences,
- attirer dans les EII des jeunes qualifiés, en particulier dans le domaine de l'ingénierie,
- mettre en œuvre la politique industrielle européenne rénovée, y compris son approche sectorielle,
- exploiter le septième programme-cadre (PC7) de manière optimale,
- promulguer une législation ciblée et réduire la bureaucratie.

F. En l'absence d'une définition bien établie des EII, il est difficile de saisir toute leur importance dans les processus de mutation industrielle et de mondialisation. Il y a lieu de fournir des efforts supplémentaires pour que leur rôle soit davantage reconnu. La mise en œuvre d'une ou de plusieurs des propositions citées au point E requiert que certaines conditions préalables soient remplies par les entreprises elles-mêmes, d'autres par les décideurs politiques, et d'autres encore par les deux. En tout état de cause, toute mise en œuvre doit se faire en étroite coopération avec l'ensemble des parties prenantes. Dans le même esprit, les comités de dialogue sectoriel actifs aux niveaux européen et national devraient être en mesure de proposer une orientation partagée crédible aux décideurs politiques.

## Partie II — Motivation

### 1. Introduction

1.1 Il serait erroné de considérer l'apparition des chaînes d'approvisionnement comme un phénomène moderne. En effet, sous une forme ou sous une autre, elles existent depuis l'apparition de la production organisée.

1.2 Toutefois, force est de constater que les quelques dernières décennies ont vu se développer un vif intérêt pour les chaînes d'approvisionnement en tant que produit de l'environnement implacable qu'ont engendré les progrès technologiques et la mondialisation, ainsi que l'ensemble de leurs effets connexes sur les marchés. Cette question est largement discutée dans nombre de publications et de conférences à travers le monde. L'ordonnancement linéaire traditionnel cède la place à des réseaux complexes et des processus de fabrication intégrés dont le fonctionnement implique souvent de multiples entreprises et pays.

1.3 De nos jours, les chaînes de valeur et d'approvisionnement sont de plus en plus imbriquées et de nombreux secteurs ont vu se développer un réseau véritablement mondial. Cette réalité justifie de recourir au terme de «réseau» plutôt qu'à celui de «chaîne», le premier étant indubitablement plus éphémère que la seconde.

1.4 Les réseaux de création de valeur (ou, plus simplement, «réseaux de valeur») eux-mêmes se globalisent davantage et s'élargissent. Le réseau paneuropéen de valeur, renforcé par le récent élargissement de l'UE, constitue une partie de ce processus.

1.5 Chacun sait aujourd'hui que l'amélioration interne ne suffit plus à répondre aux besoins des entreprises. Les avantages qui découlent de programmes d'analyse internes aux entreprises, tout en étant utiles et souhaitables, ne permettent pas à celles-ci de saisir les opportunités offertes par un mode de fonctionnement des affaires véritablement mondialisé. Les entreprises doivent rechercher des solutions à l'extérieur si elles veulent survivre dans le monde moderne.

1.6 Il en résulte que la gestion de réseaux et la logistique occupent aujourd'hui une place prépondérante, les entreprises dépensant de plus en plus de temps et d'argent pour s'assurer des résultats optimaux en rationalisant et en coordonnant la toile toujours plus complexe des activités et des services indispensables aux opérations industrielles et commerciales modernes.

1.7 La nature de la responsabilité en matière de gestion et celle des compétences requises de la main-d'œuvre à tous les niveaux se sont modifiées radicalement, les décisions et les attitudes souhaitées aujourd'hui étant celles qui garantissent des niveaux optimaux de coopération entre acheteurs, fournisseurs et entreprises.

1.8 Telle est la situation pour toutes les catégories d'entreprises — grandes, moyennes, petites — et ce malgré les différences et les interactions entre les secteurs. Il apparaît toutefois que les grandes entreprises multinationales sont mieux positionnées dans les processus actuels que les EII <sup>(2)</sup>.

1.9 En fait, deux tiers des travailleurs du secteur privé en Europe sont employés par des petites et moyennes entreprises. Nombres d'entre elles sont des EII. Il en résulte que la prospérité des entreprises de ce type ne comporte pas seulement une dimension microéconomique, mais s'accompagne aussi de retombées macroéconomiques.

1.10 Bien que le thème du présent avis soit l'évolution des chaînes de valeur et d'approvisionnement, l'accent est mis en priorité sur les EII innovantes (de haute technologie et de grande qualité), disposant d'un potentiel de croissance et d'activité à l'échelon international, ou celles déjà présentes sur le marché mondial <sup>(3)</sup>.

1.11 Par conséquent, il y a lieu de concevoir des solutions et des moyens et de les améliorer afin de créer un environnement sain et durable dans lequel les entreprises de ce type pourront prospérer et exploiter au mieux leur potentiel.

1.12 Bien que les chaînes/réseaux d'approvisionnement diffèrent d'un secteur à l'autre, il a été jugé opportun d'illustrer l'analyse réalisée ici en accordant une attention particulière à un secteur. Pour cette raison, l'annexe 2 est consacrée à la présentation d'une étude de cas dans le secteur de l'automobile, qui illustre bien certaines questions en jeu. Si le choix s'est porté sur ce secteur, c'est à cause de la remarquable complexité de ses chaînes/réseaux d'approvisionnement, comme l'indique l'annexe 1.

<sup>(2)</sup> Voir point C et première note de bas de page.

<sup>(3)</sup> Voir note 1.

1.13 Les entreprises européennes choisissent souvent d'externaliser un ou plusieurs maillons des chaînes d'approvisionnement. Elles importent ensuite la production ainsi réalisée, y ajoutent de la valeur avant de la faire passer dans le réseau de valeur. Il est essentiel de créer les conditions garantissant le maintien, tout au long du processus, d'un niveau aussi élevé que possible de bénéfices, d'emploi et de savoir-faire en Europe. Il s'agit là d'une condition fondamentale, étant donné que le savoir-faire devient de plus en plus un facteur de production à part entière, poussé à travers les réseaux de création de valeur par une finance plutôt sans frontières que simplement transfrontalière <sup>(4)</sup>.

1.14 Le présent document traite de la façon dont l'UE pourrait contribuer davantage au maintien en Europe de parties importantes (génératrices de valeur ajoutée) des chaînes d'approvisionnement <sup>(5)</sup>.

## 2. Réseaux de valeur et mutations industrielles

2.1 Les mutations industrielles sont étroitement liées à la création de valeur dans la société de réseaux, conférant un rôle significatif aux services comme le conseil, l'ingénierie, la logistique et le marketing. Avec une intégration verticale réduite, la création de valeur pendant la transformation passe souvent au fournisseur. Ce processus gagne en multidimensionnalité quand nombre de ces fournisseurs font également partie de réseaux mondiaux. Cela crée de nombreuses interdépendances entre fournisseurs.

2.2 Mais que couvre en réalité le terme «mondial»? Outre le rôle évident joué par les États-Unis et le Japon, d'autres régions ont fait leur apparition sur la scène internationale au cours des dernières décennies, notamment ceux que l'on appelle les pays BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine). Force est toutefois de constater que les membres de ce groupe se répartissent en deux catégories, l'influence de l'Inde et de la Chine, en particulier, bouleversant complètement le paysage mondial de la chaîne d'approvisionnement et de la création de valeur <sup>(6)</sup>.

2.3 Compte tenu de ce point, il importe que l'UE renforce sa capacité compétitive en créant de la valeur ajoutée, la concurrence par les coûts n'étant ni réaliste, ni compatible avec les valeurs sociales et de durabilité de l'Union.

<sup>(4)</sup> Voir à cet égard «The Three Rounds of Globalization», par Ashutosh Sheshabalaya, The Globalist du 19 octobre 2006, <http://www.theglobalist.com/StoryId.aspx?StoryId=5687>.

<sup>(5)</sup> Le présent avis repose sur des avis antérieurs ou en cours d'élaboration: «Services et industrie manufacturière européenne: les interactions entre ces secteurs et l'impact de celles-ci sur l'emploi, la compétitivité et la productivité» (CCMI/035 — CESE 1146/2006; JO C 318 du 23.12.2006); «Innovation: Impact sur les mutations industrielles et le rôle de la Banque européenne d'investissement» (CCMI/038, en cours); «La gouvernance territoriale des mutations industrielles: le rôle des partenaires sociaux et la contribution du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation» (CCMI/031 — CESE 1144/2006; JO C 318 du 23.12.2006); «Politique européenne en matière de logistique» (TEN/240, CESE 210/2007, non encore publié au JO); «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement» (TEN/249 — CESE 1580/2006; JO C 325 du 30.12.2006); «La grande distribution — tendances et conséquences sur les agriculteurs et les consommateurs» (NAT/262 — CESE 381/2005; JO C 255 du 14.10.2005).

<sup>(6)</sup> Art. cit., note n° 4.

2.4 Les chaînes et les réseaux d'approvisionnement sont en expansion, les processus industriels se caractérisant de plus en plus par la fragmentation des lignes de production et la spécialisation des produits au moyen de la technologie et de la personnalisation. Les fabricants peuvent standardiser les composants essentiels des produits et, dans le même temps, laisser une marge de manœuvre pour une personnalisation éventuelle. C'est ce que l'on appelle la «**personnalisation de masse**».

2.5 Ces facteurs sont stimulés par l'interaction entre l'industrie manufacturière et les services <sup>(7)</sup>, ce qui a pour effet d'**estomper les frontières entre les secteurs**. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) contribuent à cet état de choses en augmentant l'interopérabilité et les services fournis par voie électronique.

2.6 Les entreprises européennes devraient chercher à créer des réseaux d'approvisionnement portant sur des «produits étendus» (un système de produits et de services) en visant des niches de marché à haute valeur ajoutée. Les usines sont elles-mêmes devenues des produits complexes commercialisables.

2.7 Les nouveaux cycles technologiques mettent encore davantage l'accent sur la **gestion des ressources humaines** à tous les niveaux et soulignent l'urgence de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie en tant qu'éléments essentiels de la compétitivité et de l'employabilité.

2.8 Le **cycle de vie des produits se réduit** et change en raison d'une interaction accrue entre les services et la production, et à mesure que la concurrence et la coopération (préconcurrentielle) se mondialisent dans de nombreux domaines.

2.9 Ces mutations en cours influent considérablement sur la relation dynamique entre les entreprises ainsi que leur structure. Toutes deux requièrent d'être constamment **adaptées et réorganisées**. La spécialisation des processus de production, la personnalisation et le développement de services liés à la fabrication conduisent de plus en plus à l'externalisation. Inversement, l'externalisation peut accroître la spécialisation et la décentralisation.

2.10 L'on observe parallèlement à ces processus une **concentration** par des fusions et des acquisitions; plus on s'éloigne du consommateur, plus la concentration et la consolidation sont importantes.

2.11 L'**externalisation** et la **délocalisation** s'opèrent au niveau mondial <sup>(8)</sup>. Les économies émergentes au sein de l'Union et en Asie sont largement impliquées dans ce processus, chacune

<sup>(7)</sup> Ce sujet a été largement traité dans l'avis du CESE intitulé «Services et industrie manufacturière européenne: les interactions entre ces secteurs et l'impact de celles-ci sur l'emploi, la compétitivité et la productivité» (CCMI/035, CESE 1146/2006; JO C 318 du 23.12.2006).

<sup>(8)</sup> La CCMI a étudié de manière approfondie la délocalisation des entreprises, sa portée et ses effets, ainsi que les défis et les opportunités qu'elle représente. Le résultat de ces travaux (avis, rapport d'information, étude externe, conférence) fait l'objet d'une publication intitulée «Délocalisation — Défis et opportunités» (ISBN: 92-830-0669-0; [http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/index\\_fr.asp?details=1&id=142](http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/index_fr.asp?details=1&id=142)).

offrant ses propres avantages en matière de coûts et ses propres marchés potentiels. L'Asie est en passe de devenir le centre incontesté de la production et de la fourniture de services à faible coût. En Chine et en Inde, une technologie indépendante est en cours de développement. Ces processus peuvent conduire à une délocalisation s'accompagnant de vraies pertes d'emplois. Cela peut donner lieu à un sentiment de précarité parmi les salariés. D'un autre côté, la délocalisation peut stimuler l'emploi dans des entreprises en Europe <sup>(9)</sup>.

2.12 Les évolutions compliquées résultant des multiples transactions, fusions et acquisitions opérées à travers le monde montrent que la **délocalisation**, en tant que produit des mutations survenues dans les lignes de production et de services, ne constitue pas un processus linéaire et unidirectionnel. Les coûts de production ne représentent qu'une partie de l'ensemble des éléments à prendre en compte. L'équation se compose de plusieurs autres facteurs, qui ne font pas l'objet du présent avis: logistique complexe, coûts de transport élevés, préoccupations environnementales, cadres réglementaires, protection de la propriété intellectuelle et disponibilité des matières premières, ainsi que de la technologie et d'une expertise spécifique. Une fois tous ces facteurs pris en considération, il s'avère parfois avantageux de rapatrier la production et les services en Europe.

2.13 D'autre part, la délocalisation peut aussi concerner des activités innovantes, ce qui entraînerait une perte de savoir-faire pour l'Europe. En effet, la délocalisation peut éroder à long terme la capacité d'innovation des industries européennes si la connaissance et la base de recherche ne sont pas renforcées dans l'UE. Dans cette perspective, le nombre croissant d'ingénieurs en Inde et en Chine (45 % du nombre total d'ingénieurs dans le monde) est révélateur.

2.14 En outre, le fait que des jeunes hautement qualifiés quittent l'Europe ou affichent leur préférence pour un emploi dans une grande entreprise <sup>(10)</sup> peut provoquer un déficit de personnel qualifié dans les EII européennes.

2.15 Les grandes entreprises sont souvent mieux positionnées que les EII pour relever les défis précités. Elles disposent généralement d'un accès relativement aisé aux banques et au marché des capitaux, développent toutes sortes d'interactions avec d'autres entreprises, sont en interopérabilité avec elles, peuvent accéder à une large gamme de marchés et sont des pionnières en matière d'externalisation. Toutefois, elles sont moins flexibles que des entreprises de taille plus réduite.

<sup>(9)</sup> Le réseau de recherche sur la délocalisation (Offshoring Research Network), un consortium transatlantique regroupant 6 instituts de recherche, a récemment publié son étude bisannuelle sur l'évolution des délocalisations d'entreprises. Le centre Erasmus pour la rénovation stratégique (Erasmus Strategic Renewal Centre), dont le siège se trouve à Rotterdam, a dirigé les recherches pour les entreprises néerlandaises, et a abouti à la conclusion que pour 57 % des délocalisations, le transfert des activités n'avait eu aucun effet sur l'emploi dans les entreprises néerlandaises. Des pertes d'emplois ont toutefois été entraînées dans 39 % des cas, et des nouveaux emplois n'ont été créés aux Pays-Bas que dans 4 % des cas. L'étude montre qu'en moyenne, 37,8 emplois sont créés dans le pays vers lequel les activités ont été délocalisées, et que 3,5 emplois sont supprimés aux Pays-Bas. En d'autres termes, 10,8 nouveaux emplois sont créés à l'étranger pour chaque emploi perdu aux Pays-Bas.

<sup>(10)</sup> Voir paragraphe 3.22.

### 3. Défis pour les EII

3.1 Tous les indicateurs montrent que les processus de fragmentation de la production, de personnalisation et de formation de réseaux globaux sont appelés à se poursuivre. Si, dans de nombreux secteurs, les grandes entreprises multinationales occupent des positions stratégiquement dominantes, une grande partie du travail est effectué par un nombre croissant d'EII.

3.2 Même quand elles disposent d'un fort potentiel, les EII sont parfois contraintes d'opter pour des approches de court terme et de déployer d'énormes efforts pour accéder aux nouveaux marchés. Elles dépendent par ailleurs souvent de commandes régulières de la part de certains gros clients et ne disposent pas d'un accès aussi facile au marché des capitaux. En outre, elles sont très exposées aux risques de rupture de la chaîne d'approvisionnement, en plus des réductions de coûts continuellement exigées par les grands clients. Les paragraphes suivants sont consacrés aux principaux défis auxquels ces entreprises sont confrontées.

#### *Trouver le bon état d'esprit*

3.3 Dans de nombreux cas, l'amélioration des conditions-cadres des entreprises de taille relativement petite et moyenne dépend simplement des comportements sociaux et des attitudes au sein même des entreprises. Dans plusieurs États membres et régions de l'Union, l'attitude par rapport à ce type d'entreprises est plus positive que dans d'autres. Il conviendrait dès lors d'encourager l'échange de bonnes pratiques.

#### *La confiance réciproque et la coopération entre EII*

3.4 Il y a lieu d'encourager les EII à être ouvertes à la coopération et au développement de projets communs. Cette coopération et ces projets peuvent en effet renforcer les positions de marché et faciliter les négociations des fournisseurs avec les clients importants. Ils pourront également contribuer à atténuer les effets préjudiciables d'un verrouillage du réseau («lock-in») ou d'une exclusion de celui-ci («lock-out»).

3.5 Il convient d'encourager l'utilisation des logiciels à source ouverte <sup>(11)</sup> et le libre accès aux technologies et normes de l'ingénierie. À cet égard, une interface effective entre les EII et les instituts de recherche est indispensable.

3.6 La formation de grappes et de réseaux autour d'entreprises de premier plan et de zones industrielles dans des environnements hautement industrialisés et de haute technologie peut jouer un rôle très favorable à cette fin <sup>(12)</sup>, en encourageant

<sup>(11)</sup> Voir l'étude récente sur l'impact des logiciels à source ouverte sur le secteur des TIC dans l'UE, publiée par MERIT pour la Commission européenne (DG Entreprises et industrie) le 26.1.2007 (rapport final préparé le 20.11.2006): <http://ec.europa.eu/entreprise/ict/policy/doc/2006.11.20-flossimpact.pdf>.

<sup>(12)</sup> Parmi de nombreux exemples, citons celui de la région Eindhoven-Louvain où l'interaction entre les universités et les entreprises (autour de l'entreprise multinationale de premier plan Philips) crée un environnement favorable pour de nombreuses PME de haute technologie.

les programmes de collaboration entre les entreprises. Une attitude ouverte à l'égard des universités et des instituts technologiques de la région, associée à une approche appropriée des collectivités territoriales sont autant d'éléments cruciaux. Les «zones industrielles» autour des centres technologiques, des parcs scientifiques et des universités peuvent être très bénéfiques pour les petites entreprises.

#### *Environnement financier*

3.7 Les banques et les acteurs financiers concernés au sens large devraient être encouragés à adopter une attitude plus positive par rapport à la prise de risque. Comme le démontrent des données statistiques, les milieux financiers américains sont caractérisés par une attitude plus positive par rapport au risque qui s'avère extrêmement bénéfique. Un accès ouvert aux marchés des capitaux en Europe est, en tout état de cause, une nécessité, d'autant plus que, dans de nombreux cas, la charge financière que génèrent les processus de production a tendance à se déplacer des grandes entreprises vers les petits fournisseurs.

3.8 Dans le secteur automobile par exemple, l'externalisation a entraîné un problème financier pour de nombreuses entreprises, étant donné la longueur tant du processus de développement que de la période d'amortissement — souvent entre 3 et 5 ans pour le premier et entre 5 et 7 ans pour la seconde. Aux États-Unis, ce problème a été partiellement résolu grâce à un accès plus facile aux capitaux privés. Dans de nombreux pays en développement, il l'a été par le biais d'aides d'État et de règles fiscales très généreuses. Dans ce domaine, les conditions en Europe ont grand besoin d'être améliorées, particulièrement en ce qui concerne les EII et leurs besoins concernant le financement de la recherche-développement en matière d'innovation technologique. Outre les mesures à prendre par les gouvernements, il importe que les banques — y compris la Banque européenne d'investissement (BEI), en étroite collaboration avec des partenaires bancaires à travers l'Europe — et les fonds de capital investissement jouent également leur rôle.

3.9 Le CESE prend note avec beaucoup d'intérêt des orientations contenues dans la communication de la Commission intitulée «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: Financer la croissance des PME — promouvoir la valeur ajoutée européenne»<sup>(13)</sup>. Il est nécessaire de mettre en place une passerelle plus adaptée entre les institutions financières et les fonds de capital investissement d'une part, et les PME d'autre part.

#### *Effets de verrouillage et d'exclusion*

3.10 La dépendance vis-à-vis des clients importants est problématique, en particulier dans les régions mono-industrielles, quand les EII sont prisonnières des chaînes d'approvisionnement ou quand elles en sont exclues. Dans le cadre de sa coopération avec des grandes entreprises, le fournisseur sera souvent contraint de recourir à la technologie requise. Fournir exclusivement un client important peut condamner une entreprise à n'utiliser qu'une seule technologie spécifique.

<sup>(13)</sup> COM(2006) 349 final, est actuellement examiné par le Comité dans le cadre de son avis d'initiative sur «Le potentiel des entreprises, notamment des PME (stratégie de Lisbonne)» (INT/324, en cours). Cet avis constitue une partie des travaux entrepris en réponse à la demande du Conseil européen des 23 et 24 mars 2006 (point 12 des conclusions de la présidence), qui a invité le CESE à présenter, début 2008, un rapport de synthèse sur les activités appuyant le partenariat pour la croissance et l'emploi.

3.11 Le même cas de figure peut se présenter avec des fournisseurs qui sont exclus parce qu'ils ne disposent pas des instruments requis pour accéder à des marchés supplémentaires et participer à d'autres réseaux ou chaînes d'approvisionnement.

3.12 Cependant, les grandes entreprises ne veulent pas toujours être totalement dépendantes d'un seul fournisseur, bien que cela arrive parfois. Dans de nombreux cas, les grands constructeurs du secteur automobile préfèrent les fournisseurs uniques, en particulier en ce qui concerne la recherche, le développement et la production de nouveaux composants et systèmes destinés au produit final. Toutefois, le scénario normal est celui d'une concurrence âpre entre les fournisseurs.

3.13 Dans certains cas, surtout dans le secteur automobile, on a pu constater que les coûts du développement technique ont été déplacés vers le fournisseur, auquel il a également été demandé de partager les connaissances avec des concurrents. Cela peut poser un problème, surtout aux fournisseurs ne jouissant pas d'une position de monopole.

3.14 L'intensité des effets de verrouillage et d'exclusion tend à être proportionnelle au nombre d'applications TIC. Toutefois, les technologies de l'information ne constituent assurément pas le seul facteur entrant en jeu. Les licences sont souvent difficiles à obtenir. Le manque de standardisation et d'interopérabilité, d'une part, et le recours limité aux technologies à source ouverte, d'autre part, entravent l'investissement.

3.15 Ici également (voir paragraphe 3.6), la coopération et la formation de grappes peut aider à remédier aux déficiences découlant des processus précités, notamment dans les régions mono-industrielles.

#### *Droits de propriété intellectuelle (DPI)*

3.16 La question de la propriété intellectuelle est fondamentale<sup>(14)</sup>. La protection des DPI représente un défi particulier pour les EII, qui sont pour la plupart des petites et moyennes entreprises. Il a déjà été fait allusion aux problèmes que pose à ces entreprises le financement de la recherche et du développement, et il conviendrait de ne pas aggraver cette réalité en créant une situation où ce sont leurs concurrents qui en récoltent les fruits.

3.17 Les brevets jouent un rôle crucial. Le CESE a exprimé dans plusieurs avis sa grande préoccupation quant aux «échecs répétés concernant le brevet communautaire» ayant plus qu'écorné la crédibilité de la politique européenne de recherche et n'ayant pas permis d'encourager «une recherche plus innovante et orientée vers des résultats compétitifs»<sup>(15)</sup>. En raison de l'incapacité à traiter cette question importante, la protection de l'innovation s'avère très onéreuse (notamment en comparaison des États-Unis et du Japon), parfois même inabordable pour les EII.

<sup>(14)</sup> Voir le paragraphe 16 de l'annexe 2, portant sur les abus et la contre-façon en matière de DPI dans le domaine des fournitures automobiles.

<sup>(15)</sup> Voir les avis CESE 89/2007 (non encore publié au JO), paragraphe 1.1.4, et CESE 729/2006 (JO C 195 du 18.8.2006), paragraphe 3.3.4.

3.18 Le problème des procédures coûteuses de protection des DPI est encore aggravé par un niveau d'inefficacité souvent induit par la non-application de la législation. S'agissant des relations commerciales avec la Chine, le problème de la contrefaçon devrait être traité prioritairement. En raison de ce problème de contrefaçon, de nombreuses entreprises de haute technologie ne souhaitent pas accroître leurs investissements en Chine, et parfois même les en retirent <sup>(16)</sup>.

3.19 L'annexe 2 illustre la gravité des abus en matière de DPI et de la contrefaçon dans le secteur des pièces détachées automobiles.

*Saisir les nouvelles opportunités: l'importance des compétences et de l'esprit d'entreprise*

3.20 Les EII spécialisées disposent de leurs propres atouts. Le passage des opérations à grande échelle à la décentralisation et aux approches sur mesure génère de nouvelles opportunités, pour peu que les qualifications correspondantes soient également développées.

3.21 Le fait qu'en Europe, la majorité des jeunes diplômés préfèrent travailler pour de grandes entreprises est préoccupant. Il est clairement nécessaire d'encourager les gens à travailler dans des EII, en améliorant les perspectives de carrière. Le problème est particulièrement sérieux pour les EII lorsque le nombre total de diplômés est insuffisant, par exemple dans les disciplines de l'ingénierie.

3.22 Les systèmes dits de «formation duale» — combinant apprentissage et travail — actuellement en vigueur dans certains États membres tels que l'Allemagne, l'Autriche et le Luxembourg (*duale Ausbildung*) peuvent s'avérer très précieux pour les EII.

3.23 Il est indispensable de renforcer les qualifications et les compétences des travailleurs. Les personnes elles-mêmes, ainsi que les entreprises peuvent contribuer à relever les normes <sup>(17)</sup>. L'amélioration de l'environnement de travail peut jouer un rôle bénéfique à cet égard. Les concepts modernes de gestion des ressources humaines, notamment la révision systématique des programmes éducatifs et de formation, peuvent contribuer à créer des emplois. Il convient d'aborder ces questions dans le cadre d'approches sectorielles et notamment d'un dialogue entre partenaires sociaux.

<sup>(16)</sup> NRC Handelsblad, l'un des principaux quotidiens néerlandais, 4 novembre 2006.

<sup>(17)</sup> La connaissance doit être identifiée, acquise, conservée, développée et partagée pour accroître la valeur et l'efficacité d'une entreprise. Cela signifie que les entreprises doivent devenir des «organisations apprenantes» et les lieux de travail doivent être transformés en environnements de travail et d'apprentissage continus. À cette fin, le projet KNOWMOVE a développé et testé, en phase pilote, des approches de gestion de la connaissance permettant de répertorier, d'organiser et de conserver les expériences des travailleurs plus âgés et les exemples de bonnes pratiques, afin de disposer ainsi d'une mine d'informations prête à l'emploi pour tous les travailleurs de l'entreprise.  
(cf. [http://www.clepa.be/htm/main/promo%20banner/CLEPA%20events/maintopics\\_KnowMove%2020Final%20Event.htm](http://www.clepa.be/htm/main/promo%20banner/CLEPA%20events/maintopics_KnowMove%2020Final%20Event.htm), site en anglais présentant la conférence «Securing Growth, Innovation and Employment in a Changing Automotive Industry», organisée par la CLEPA dans le cadre de la phase finale de diffusion du projet KNOWMOVE).

3.24 Outre la corrélation directe entre des systèmes éducatifs efficaces et la qualité des compétences des travailleurs, on ne peut surestimer l'importance du triangle éducation — innovation — recherche. À cet égard, la nouvelle initiative européenne «Les régions, actrices du changement économique» peut jouer un rôle important, étant donné qu'elle met l'accent sur la dimension régionale et sur l'impact de la recherche, des compétences technologiques et des grappes économiques <sup>(18)</sup>.

3.25 Si l'on veut exploiter pleinement les possibilités qu'offrent aux EII l'amélioration des compétences et le renforcement de l'esprit d'entreprise, il est impossible de ne pas tenir compte de l'importance de la dimension territoriale. La mondialisation, qui implique une internationalisation toujours croissante, rend nécessaire un renforcement analogue de la proximité régionale. Les éléments suivants pourraient y contribuer:

- des programmes stratégiques régionaux,
- un dialogue social territorial,
- des initiatives du bas vers le haut et des partenariats régionaux motivés par des spécialités régionales,
- la mobilité des chercheurs entre les entreprises et les universités.

3.26 L'esprit d'entreprise est essentiel. Il en va de même de la créativité et de la flexibilité, c'est-à-dire de la capacité de s'adapter rapidement à une situation qui évolue. Les petites et moyennes entreprises sont souvent plus aptes à faire face aux défis qui se présentent que les grandes entreprises. Ces facteurs peuvent aider les premières à tirer profit de la fragmentation et de la personnalisation des réseaux <sup>(19)</sup>.

#### 4. Propositions politiques

4.1 Afin de renforcer l'efficacité des chaînes de valeur et d'approvisionnement, il est indispensable de créer un environnement sain pour les entreprises. Le CESE est d'avis qu'il existe principalement deux instruments à même de soutenir la présence d'EII européennes dans les réseaux mondiaux: la **politique industrielle** rénovée (avec son approche sectorielle) et le **septième programme-cadre (PC7)**.

##### *Politique industrielle*

4.2 Il conviendrait d'impliquer les EII de manière plus systématique dans le cadre de la politique industrielle. La Commission et le Conseil devraient procéder à des évaluations préalables et plus précises des retombées, pour les entreprises de haute

<sup>(18)</sup> Cette initiative pour la période 2007-2013 a été adoptée le 8 novembre 2006 par la Commission européenne, au titre de l'objectif «Coopération territoriale». ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/interregional/ecochange/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/index_en.cfm)).

<sup>(19)</sup> Voir par exemple Hidden Champions, Lessons from 500 of the World's Best Unknown Companies (*Champions cachés, leçons tirées de l'activité des 500 meilleures entreprises inconnues au monde*), par Hermann Simon (Harvard Business School Press, 1996). *Champions cachés* fournit une description d'entreprises, allemandes pour la plupart, qui sont leaders mondiaux sur leurs marchés: machines à étiqueter les bouteilles, maquettes de trains, encens, terreaux, vitrines pour les musées.

technologie, de la législation à venir dans des domaines tels que le développement technique et la définition de normes. Le terme «industrie» est trop souvent limité aux grandes entreprises. Les EII, souvent oubliées, devraient être consultées séparément.

4.3 Le CESE souligne l'importance des TIC pour les EII. Il approuve pleinement les objectifs fixés par la Commission dans sa communication intitulée «Renforcer la confiance dans les marchés électroniques interentreprises»<sup>(20)</sup>.

4.4 La Commission a également créé un Réseau européen de soutien au commerce en ligne pour les PME (eBSN). Le CESE approuve l'objectif principal de ce réseau, qui consiste à réunir des experts européens du commerce en ligne pour partager les expériences et les bonnes pratiques.

4.5 La mise en place d'un dialogue ouvert sur les orientations et les technologies futures d'un point de vue sectoriel — comme prévu dans le cadre des plates-formes technologiques européennes en cours — constitue un aspect essentiel de la politique industrielle de l'Union. Bien que les frontières entre les secteurs s'estompent, une approche sectorielle demeure appropriée dans ce domaine et offre des possibilités bienvenues pour les EII.

4.6 On ne peut insister suffisamment sur l'importance de l'innovation. Le CESE soutient la proposition de la Commission de développer des marchés favorables à l'innovation en lançant une nouvelle initiative en faveur des marchés pilotes dans le but de faciliter la création et la commercialisation de nouveaux produits et services innovateurs dans des domaines prometteurs<sup>(21)</sup>.

4.7 Il est important que les EII participent aux plates-formes technologiques. De nouveaux moyens, espérons-le, seront identifiés qui permettront d'éliminer les obstacles dans ce domaine. Il convient d'établir un plan de recherche stratégique, en incluant les EII. Cependant, l'expérience quotidienne de ces plates-formes reflète également les faiblesses traditionnelles de nombre de ces entreprises, notamment l'absence de confiance réciproque, le manque de temps, le nombre insuffisant de représentants disponibles et, souvent, l'absence de visée stratégique.

4.8 Afin d'élaborer un plan de recherche stratégique, le Groupe de haut niveau *Manufuture*<sup>(22)</sup> a réalisé une étude reprenant des idées similaires sur les mutations concernant, d'une

part, les nouveaux produits à valeur ajoutée et la combinaison de la fabrication et des services et, d'autre part, les formes innovantes de production<sup>(23)</sup>.

4.9 Par ailleurs, les effets d'enfermement et d'exclusion au niveau des chaînes d'approvisionnement entravent souvent la participation effective à ces plates-formes lorsque les EII — même quand elles disposent d'un potentiel considérable — s'avèrent incapables de participer à des systèmes interopérables.

4.10 Le CESE est d'avis qu'il serait bon de concevoir pour les EII une vision stratégique susceptible de les aider à surmonter les handicaps résultant du verrouillage d'un réseau ou de l'exclusion de celui-ci. Il convient de faire de l'interopérabilité l'objectif principal. Cela pourrait se faire:

- a) en lançant une initiative ad hoc visant à susciter la collaboration entre fournisseurs de logiciels en vue de servir plus de clients;
- b) en baissant le prix des instruments dont ces entreprises ont besoin<sup>(24)</sup> — voire en les leur fournissant gratuitement — le but étant de permettre aux EII de servir plus de clients<sup>(25)</sup>.

4.11 Le CESE estime possible de promouvoir le même objectif en créant des forums européens de coopération entre EII en vue de mettre en commun la créativité et l'innovation à l'échelon européen.

4.12 **La simplification de l'accès aux marchés financiers** est une question majeure.

4.12.1 Le CESE juge qu'il convient d'encourager les banques et les autres acteurs financiers concernés, tels que les fonds de capital-risque, à adopter une attitude plus positive par rapport à la prise de risque, par exemple en investissant dans les EII de haute technologie.

4.12.2 Un exemple spécifique consisterait à accorder aux EII un accès plus aisé tant au marché des capitaux qu'aux fonds de capital investissement en traitant les retards pouvant découler de longues périodes de développement et d'amortissement

<sup>(20)</sup> COM(2004) 479 final.

<sup>(21)</sup> Voir les communications de la Commission intitulées «*Mettre le savoir en pratique: une stratégie de l'innovation élargie pour l'UE*» (COM(2006) 502 final), «*Une Europe réellement innovante et moderne*» (COM(2006) 589 final) et «*Réformes économiques et compétitivité: les principaux messages du rapport 2006 sur la compétitivité européenne*» (COM(2006) 697 final). La CCMI prépare, pour sa part, un avis d'initiative intitulé «*Innovation: impact sur les mutations industrielles et le rôle de la Banque européenne d'investissement*» (CCMI/038).

<sup>(22)</sup> Le Groupe de haut niveau *Manufuture* est l'organe exécutif de la Plate-forme technologique européenne *Manufuture* lancée en décembre 2004 en vue de proposer une stratégie basée sur la recherche et l'innovation, capable d'accélérer le degré de transformation industrielle en Europe, de garantir des emplois à haute valeur ajoutée et de conquérir une part importante de la production manufacturière mondiale dans le cadre de la future économie de la connaissance. Pour plus d'information: <http://www.manufuture.org/platform.html>.

<sup>(23)</sup> Dans son rapport publié en septembre 2006 (disponible en anglais uniquement), le Groupe de haut niveau *Manufuture* soutient qu'étant donné la demande de produits personnalisés livrables dans des délais réduits, les entreprises doivent passer de la conception et de la vente de produits sous forme matérielle à la fourniture d'un système de produits et services capables ensemble de satisfaire les utilisateurs, tout en réduisant les coûts sur la totalité du cycle de vie et en limitant les retombées environnementales (point 4, page 15). Innover en matière de production implique de nouveaux modèles d'entreprise, de nouveaux modes d'ingénierie de production et une capacité de tirer profit de sciences et de technologies de fabrication révolutionnaires (résumé, page 9). La fabrication intégrée et en réseaux remplace l'ordonnement linéaire conventionnel des processus par des réseaux de fabrication complexes dont le fonctionnement implique souvent de multiples entreprises et pays (point 5, page 15).

<sup>(24)</sup> Par exemple les *écosystèmes d'affaires numériques* («*Digital Business Ecosystems*»).

<sup>(25)</sup> Deux exemples de réussite en la matière: l'*appareil de diagnostic universel*, qui rend les garages interopérables, et le *GSM*, dont le succès est dû au fait que l'industrie s'est entendue à un stade précoce sur des formules de base, des normes et des méthodes d'échange.

susceptibles d'être une source de problèmes. Dans ce contexte, il conviendrait de renforcer le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI) en vue de faciliter l'accès aux instruments de prêt à risque, aux projets d'octroi de capital-risque et aux mécanismes de garantie <sup>(26)</sup>.

4.12.3 Le CESE estime que des institutions financières comme la Banque européenne d'investissement peuvent jouer un rôle de soutien, surtout dans le cadre de consortiums incluant des banques locales, qui connaissent bien les entreprises de leur région.

4.12.4 Dans la perspective de la politique industrielle rénovée et des partenariats entre l'industrie et le secteur de la recherche, la BEI travaille actuellement à l'élaboration d'un nouvel instrument financier commun avec la DG Recherche: le Mécanisme de financement avec partage des risques (RSFF). Son objectif est d'améliorer l'accès au financement par emprunt, notamment pour les activités de recherche ou connexes du secteur privé qui comportent un profil de risque supérieur à la moyenne et non couvert par le marché.

4.13 La **politique fiscale** relève de la responsabilité des États membres. Cependant, il serait opportun de discuter au niveau de l'UE des mesures fiscales souhaitables pour renforcer la position des entreprises européennes dans les réseaux de valeur et d'approvisionnement mondiaux.

4.14 L'Union doit intégrer dans ses objectifs de **politique commerciale** la protection des droits de propriété intellectuelle des petites et moyennes entreprises, compte tenu de l'attitude souvent déloyale et peu fiable des (grands) marchés émergents à l'égard des entreprises européennes.

4.15 Le rôle des **ressources humaines** est crucial. Les systèmes éducatifs constituent plus que jamais un pilier indispensable pour une croissance économique soutenue. L'éducation, la formation professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie sont une responsabilité partagée des citoyens, des entreprises, des partenaires sociaux et des autorités publiques <sup>(27)</sup>.

4.16 Les discussions sectorielles entre partenaires sociaux devraient s'étendre également à l'élaboration d'approches sur mesure en matière de gestion des ressources humaines, notamment le développement de programmes de formation permettant d'obtenir les qualifications professionnelles requises. Elles devraient par ailleurs prendre en considération la dimension régionale des mutations industrielles et l'initiative européenne «Les régions, actrices du changement économique» <sup>(28)</sup>.

<sup>(26)</sup> Il conviendrait d'améliorer l'accès des PME aux sources de financement par le biais des nouvelles possibilités qu'offre le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (PCI) en matière de capital-risque et de garanties — gestion assurée par le Fonds européen d'investissement (FEI) — et la nouvelle initiative développée en partenariat par le FEI et la DG Politique régionale (JEREMIE), qui vise à renforcer l'accès des PME aux financements dans les zones de développement régional.

<sup>(27)</sup> Les Fonds structurels européens (principalement le Fonds social européen) et les programmes de l'UE (tels que le programme éducation et formation tout au long de la vie 2007-2013) adoptent une approche stratégique en ce qui concerne le capital humain et physique. En outre, le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) apporte une aide supplémentaire (recyclage, aide à la recherche d'un emploi) aux travailleurs qui perdent leur emploi en raison des modifications majeures de la structure du commerce mondial.

<sup>(28)</sup> Voir note n° 18.

#### Septième programme-cadre (PC7)

4.17 Dans le cadre du PC7, lié aux objectifs de la politique industrielle rénovée, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux liens avec les petites et moyennes entreprises, notamment à l'utilisation appropriée du nouvel instrument RSFF développé conjointement avec la BEI <sup>(29)</sup>. La participation des EII aux projets TIC avancés soutenus financièrement par le PC7 est cruciale si l'on veut leur permettre d'intégrer des réseaux avancés et de participer à des coopérations.

4.18 Selon le CESE, le PC7 peut contribuer à la création d'une politique d'innovation permanente impliquant des liens étroits entre les centres de connaissance (universités, instituts technologiques, écoles de formation professionnelle) et l'activité industrielle. Les chaînes de valeur et d'approvisionnement constitueraient un élément essentiel de cette politique, l'objectif du programme étant de soutenir le développement de nouveaux «produits étendus» (également appelés «produits/services» ou «produits intégrant des services») et de nouveaux processus. L'objectif de toute cette démarche est la création en Europe d'un environnement de réseaux viable et unique. Cela bénéficierait également aux EII.

4.19 Le CESE observe que la bureaucratie rend difficile l'implication des petites et moyennes entreprises dans les programmes de recherche et développement. Ainsi, des procédures de sélection durant au moins un an sont beaucoup trop longues pour ce type d'entreprises.

4.20 Il est hautement souhaitable de créer les conditions nécessaires au développement d'entreprises de réseau solides, dotées de structures d'interconnexion transparentes. Le CESE plaide pour que le PC7 aide à développer des conceptions et des opérations de réseau optimales dans un environnement industriel dynamique et complexe.

4.21 De même, il convient d'encourager la création de structures de gestion des chaînes logistiques et d'approvisionnement, tant au niveau stratégique qu'opérationnel.

4.22 Dans le cas d'industries moins technologiques ayant un lien physique avec l'Europe, les programmes de recherche peuvent aider à dégager des gains de productivité et d'efficacité durables en vue de conserver un avantage concurrentiel.

4.23 Parmi les nombreux aspects devant être pris en compte par les entreprises désireuses d'exploiter pleinement les possibilités qu'offrent les programmes de recherche européens figure la nécessité de créer les réseaux adéquats. Bien qu'encore absente à l'heure actuelle de la mentalité des EII européennes, la coopération préconcurrentielle entre entreprises peut s'avérer très utile. Il en va de même de la promotion des relations coopératives.

<sup>(29)</sup> Afin de développer des produits financiers plus favorables à la prise de risque, la BEI travaille actuellement à l'élaboration d'un nouvel instrument financier commun avec la Commission (DG Recherche): le Mécanisme de financement avec partage des risques (RSFF). Son objectif est d'améliorer l'accès au financement par emprunt, notamment pour les activités de recherche ou connexes du secteur privé qui comportent un profil de risque supérieur à la moyenne et non couvert par le marché. Le RSFF sera accessible aux bénéficiaires potentiels, indépendamment de leur taille et de leur structure de propriété. Il soutiendra par ailleurs les initiatives de recherche européennes telles que les infrastructures de recherche, les plates-formes technologiques européennes, les initiatives technologiques conjointes ou les projets entrepris dans le cadre d'Eureka.

4.24 En ce sens, le PC7 vise à contribuer à une industrie de réseau axée sur la connaissance et fondée sur des normes européennes, qui sont essentielles à la coopération, la connexion et l'interopérabilité.

4.25 Le CESE est d'avis que le PC7 offre une excellente opportunité d'améliorer l'efficacité des réseaux de valeur et d'approvisionnement, et invite tous les acteurs concernés à veiller à ce qu'il soit pleinement mis en œuvre. Cela vaut non seulement pour les technologies améliorant l'interconnectivité du réseau

(principalement les TIC), mais également pour d'autres technologies diffusantes telles que la nanotechnologie.

4.26 Parallèlement aux développements que connaît la politique industrielle, les actions et les contextes *régionaux et locaux* ont également leur importance dans le PC7, assurément en ce qui concerne la coopération des EII avec des grandes entreprises, des universités, des instituts technologiques et des centres de formation professionnelle <sup>(30)</sup>.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(30)</sup> Voir l'avis du CESE sur «*La gouvernance territoriale des mutations industrielles: le rôle des partenaires sociaux et la contribution du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation*» (CCMI/031 — CESE 1144/2006; JO C 318 du 23.12.2006), en particulier ses points 1 («Conclusions et recommandations») et 4 («L'approche territoriale intégrée (ATI) et les systèmes de prospective pour l'innovation et la recherche sur le territoire»).

**Avis du Comité économique et social européen sur «Les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe»**

(2007/C 168/02)

Le 7 novembre 2006, le Ministère fédéral des transports, des travaux publics et de l'urbanisme a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la Présidence allemande, d'élaborer un avis sur: «*Les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe*».

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 20 mars 2007 (rapporteur: M. van IERSEL).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis 125 voix pour, sans voix contre et 5 abstentions.

Cet avis est la suite de l'avis ECO/120 «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe» <sup>(1)</sup>. Les deux avis forment un ensemble cohérent.

## 1. Conclusions

1.1 Au cours des 50 dernières années l'espace européen s'est transformé et la mondialisation est en train d'accélérer ces transformations avec des conséquences considérables pour les centres de gravité de l'Europe que sont les aires métropolitaines <sup>(2)</sup>. Celles-ci sont les mieux placées pour répondre aux défis et tirer le meilleur profit des opportunités qui découlent de ces changements.

1.2 Le CESE est d'avis que l'évolution des aires métropolitaines ainsi que les initiatives nationales dans ce domaine fassent l'objet d'un examen et d'orientations d'ensemble au Conseil et à la Commission. Une discussion bien structurée au niveau européen mettra les approches nationales dans une perspective commune, ce qui pourra aussi stimuler les acteurs régionaux.

1.3 Le CESE estime par ailleurs qu'un débat mieux structuré qui serait mené en Europe à propos des aires métropolitaines et entre ces entités contribuerait à les encourager à s'impliquer avec succès dans l'agenda de Lisbonne-Göteborg et que cet aspect de la question devrait également être répercuté dans les programmes nationaux de réforme.

1.4 Le CESE constate que depuis quelques années un débat vif est en cours. Le rapport entre les grandes métropoles et la Stratégie de Lisbonne met l'accent plus qu'auparavant sur les implications socio-économiques de ces grandes métropoles. C'est un pas en avant.

1.5 Dans beaucoup de pays et de régions les autorités publiques, tout comme le secteur privé, et la société civile cherchent à créer les conditions nécessaires au développement durable des aires métropolitaines et à assurer leur compétitivité en Europe et dans le monde. En particulier, l'évolution observée en Allemagne mérite l'attention. Des études universitaires et d'autres menées

au niveau fédéral facilitent l'objectivité de la discussion. Des Conférences Interministérielles sur les aires métropolitaines ont impliqués les autorités nationales et régionales.

1.6 La politique urbaine de la Commission ainsi que le projet d'Agenda Territorial du Conseil sont des pas en avant. Ils offrent un cadre pour une politique urbaine ambitieuse. L'Agenda souligne quelques caractéristiques spécifiques des grandes métropoles. Le CESE constate cependant que le projet d'Agenda territorial est encore trop hésitant à cet égard.

1.7 Malgré des structures et des approches différentes d'un pays à l'autre les défis et les ambitions des grandes régions urbaines sont largement les mêmes.

1.8 Les faiblesses pour un développement équilibré des aires métropolitaines est le manque d'identité et l'absence d'une *gouvernance* adéquate. Les entités administratives existantes sont souvent très anciennes. Elles empêchent un ajustement souple.

1.9 Pour faire réussir les aires métropolitaines des engagements à plusieurs niveaux — national, régional et urbain — sont indispensables, ce qui nécessite une légitimité des instances décentralisées et ce qui facilitera aussi des initiatives du secteur privé et des instances non-gouvernementales.

1.10 Le CESE constate à nouveau l'absence de données socio-économiques et environnementales, comparables à l'échelle européenne, sur les aires métropolitaines. Le CESE estime que, comme cela devrait se faire aux niveaux européen et national, un suivi annuel des performances des régions métropolitaines européennes, du point de vue économique, social et environnemental, est une nécessité pour enrichir les connaissances sur la situation de chacune d'entre elles et faciliter la mobilisation des acteurs métropolitains concernés.

<sup>(1)</sup> JO C 302 du 7.12.2004, p. 101.

<sup>(2)</sup> Il faut bien distinguer entre «Métropole» et «Aires métropolitaines», généralement une «Métropole» est conçue comme une très grande ville ou une agglomération, par contre une «Aire métropolitaine» est l'ensemble d'une très grande ville ou des villes importantes polycentriques entourées par d'autres municipalités et zones rurales. Par conséquent, les Aires métropolitaines ont une superficie beaucoup plus large que des métropoles.

## 2. Recommandations

2.1 Le CESE plaide pour que la Commission prépare un Livre vert sur les aires métropolitaines en complément de l'Agenda Territorial et des Orientations stratégiques pour la cohésion afin de stimuler le débat européen sur la base d'une analyse objective.

2.2 Le CESE plaide pour que les défis et les ambitions des grandes métropoles ainsi que la connaissance et les expériences menées dans les États Membres soient mises dans une perspective commune et européenne et que les bonnes pratiques soient diffusées.

2.3 Le CESE estime nécessaire qu'une décision politique soit prise par la Commission pour qu'Eurostat soit chargé de produire chaque année des données fiables et comparables sur toutes les aires métropolitaines de l'Union européenne et que des crédits supplémentaires soient affectés à Eurostat pour qu'il puisse remplir cette nouvelle mission.

2.4 Afin qu'Eurostat puisse remplir cette mission le plus rapidement possible, le CESE suggère qu'une étude expérimentale soit confiée à ORATE ou par une autre organisation compétente afin de tester les différentes méthodes envisageables pour délimiter les aires métropolitaines avec des critères communs, de proposer une liste restreinte de données dont la production pourrait être engagée sans délai sur les aires métropolitaines de plus d'un million d'habitants sur la période 1995-2005, en exploitant, notamment, les données détaillées existantes des Enquêtes européennes sur les forces de travail <sup>(3)</sup>.

## 3. Motivation

3.1 Dans son Avis de 2004, le CESE a attiré l'attention sur les implications socioéconomiques des aires métropolitaines <sup>(4)</sup> qui, selon lui, étaient largement sous-estimées.

3.2 Cet avis avait pour but de sensibiliser les instances communautaires au développement constant, et quelquefois spectaculaire, de la concentration de la population et des activités économiques dans les aires métropolitaines en Europe et dans le monde.

3.3 Dans l'avis de 2004, le CESE plaide pour que le développement des métropoles européennes figure dans l'agenda communautaire. Le CESE fut parmi les premiers à souligner le lien direct entre le rôle des métropoles et la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Les aires métropolitaines sont les laboratoires de l'économie mondiale. Elles sont les moteurs de l'économie et les centres de la créativité et de l'innovation.

<sup>(3)</sup> Une première expérimentation réussie a déjà été réalisée dans le cadre du programme INTERREG II C en 2000. Elle portait sur 14 aires métropolitaines du nord-ouest de l'Europe. Il est fait référence à l'étude GEMACA.

<sup>(4)</sup> Avis sur «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe», JO C 302 du 7.12.2004, p. 101.

3.4 En même temps, les métropoles concentrent les principaux défis que l'Europe devra surmonter dans les années à venir. Elles connaissent notamment des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale et de ségrégation spatiale avec des effets pour l'emploi et la criminalité (internationale) <sup>(5)</sup>.

3.5 Le rayonnement des métropoles est renforcé par la multiplication des échanges de toute nature entre elles, en Europe ainsi qu'au niveau mondial. Les réseaux auxquels participent les métropoles contribuent à l'approfondissement de l'intégration européenne.

3.6 Dans l'avis de 2004, le CESE constate que des analyses comparatives présentant de manière satisfaisante leurs forces, faiblesses, contraintes et opportunités font défaut.

3.7 C'est pourquoi le CESE a insisté en 2004 sur la nécessaire définition des aires métropolitaines européennes, et sur la production de données pertinentes et comparables, y compris l'évaluation des principaux indicateurs de la stratégie de Lisbonne, pour chacune des métropoles.

3.8 L'économie de la connaissance et la société en réseaux accroît l'attractivité des métropoles sur les personnes et les activités. Dans certains États membres un vif débat au niveau national et régional est engagé sur la politique à suivre à l'égard des grandes métropoles et sur leur gouvernance. Ces discussions sont, ici et là, suivies par des actions concrètes d'en bas et d'en haut.

## 4. La réaction de la Commission en 2004

4.1 En 2004 le CESE invitait la Commission à faire des analyses intégrées avec la participation de tous les Commissaires concernés et à présenter régulièrement des rapports concernant la situation socio-économique des aires métropolitaines et leur positionnement à l'échelle européenne. De cette manière une meilleure évaluation des atouts et des faiblesses des grandes métropoles serait rendue possible pour mieux définir des politiques et pour faciliter la diffusion des bonnes pratiques.

4.2 Dans sa réaction aux suggestions du CESE, la Commission «partage le double constat dressé par le CESE quant au rôle clé des aires métropolitaines pour la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne et quant à l'absence de données fiables et comparables à l'échelle européenne sur ces entités territoriales» <sup>(6)</sup>.

4.3 Malgré ce constat partagé, une approche plus ciblée et plus intégrée à l'égard des aires métropolitaines par la Commission n'a pas encore vu le jour. Une politique urbaine est graduellement mise en œuvre, mais dans ce cadre il n'y a pas de distinction entre «villes et aires métropolitaines». Les données fournies par les Instituts de statistiques sont incomplètes et, produites dans des définitions nationales, elles ne sont toujours pas comparables à l'échelle européenne.

<sup>(5)</sup> Avis du CESE sur «L'immigration au sein de l'UE et les politiques d'intégration: la collaboration entre les gouvernements régionaux et locaux et les organisations de la société civile», JO C 318 du 23.12.2006, p. 128.

<sup>(6)</sup> Référence à la réaction de la Commission, DG REGIO, sur l'Avis d'Initiative du CESE sur «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe», JO C 302 du 7.12.2004, p. 101.

## 5. Débats et initiatives au niveau national

5.1 Plusieurs initiatives ont été prises récemment au niveau national et régional qui mettent au grand jour l'évolution des métropoles. Ces initiatives impliquent souvent des mesures variées pour soutenir un développement plus harmonieux en ce qui concerne les infrastructures, l'aménagement du territoire, l'économie et les aspects sociaux ainsi que le développement des infrastructures de transport et de télécommunication entre les métropoles elles-mêmes. À titre d'exemples, quelques initiatives prises dans plusieurs pays sont présentées ci-après. Ce panorama n'est certainement pas exhaustif.

5.1.1 Depuis 1993 une discussion approfondie sur les aires métropolitaines a été engagée en **Allemagne**. Des études et des débats universitaires ont eu pour but de définir d'une façon appropriée et objective une liste des fonctions exercées par les grandes métropoles et d'identifier celles-ci en référence à cette liste.

5.1.1.1 Dans l'analyse allemande on est passé d'une approche traditionnelle de la carte nationale des villes et communes ainsi que des Länder à une approche différente qui présente une nouvelle carte de l'Allemagne avec de nouveaux «Leitbilder» ou images directrices. Sur la base des orientations et programmes d'actions en matière de politique d'aménagement du territoire (datant de 1992 et de 1995), qui avaient souligné l'importance et les missions des aires métropolitaines, l'Allemagne dispose depuis la décision de la Conférence Interministérielle des ministres du Bund et des Länder pour l'aménagement du territoire du 30 juin 2006 d'onze régions métropolitaines. La première Conférence Interministérielle dans cette matière a eu lieu en 2003.

5.1.1.2 La carte des régions métropoles allemandes fait apparaître une inadéquation entre l'organisation administrative existante et les limites géographiques des régions métropoles. Par exemple, la région métropole de Nürnberg comprend la ville de Nürnberg et un ensemble de communes urbaines et de communes rurales avoisinantes. D'autres recouvrent, partiellement, plusieurs Länder, par exemple Francfort/Rhin/Main et Hambourg. D'autres sont une partie d'un Land, par exemple Munich et le Ruhrgebiet. Dans bien des cas il existe déjà une régionalisation par thèmes, par exemple dans le domaine de la culture, du sport, de la durabilité, des paysages. Dans tous les cas le territoire englobe des villes, importantes et petites, et des zones rurales. De cette façon on réussit à bien délimiter le territoire des aires métropolitaines en question.

5.1.1.3 Il n'y a pas (encore) de mesures spécifiques nationales prévues. Les aires métropolitaines ont été invitées à définir leurs propres spécificités et à les faire valoir. L'objectif poursuivi est le développement des aires métropolitaines allemandes comme des acteurs autonomes dans le contexte européen et international. Évidemment, des politiques nationales, telles que par exemple les politiques ferroviaires ou aériennes, pourront soutenir les ambitions des ces aires.

5.1.1.4 Pour soutenir la légitimité de cette nouvelle approche les aires métropolitaines sont invitées à instaurer des systèmes de représentation démocratique, chacune selon ses spécificités et sa vision. Elles sont libres d'en définir les modalités, soit par des

élections directes, comme par exemple la région de Stuttgart, soit par une représentation indirecte des villes et des communes comme c'est le cas dans la région de Nürnberg.

5.1.1.5 Des objectifs politiques à discuter et à réaliser dans le cadre de ces aires métropolitaines — qui ont d'ailleurs des caractéristiques diverses — sont les suivants: garantir la masse critique nécessaire à la compétitivité, créer les conditions pour une gouvernance efficace, clarifier le partage des responsabilités, développer une organisation spatiale polycentrique, trouver un équilibre satisfaisant entre l'urbanisation et la protection des espaces ruraux, développer les infrastructures de transport et assurer la mobilité, soutenir l'innovation et les clusters économiques, gérer des «risques» technologiques et les risques naturels, disposer des ressources nécessaires aux investissements publics, améliorer l'accessibilité internationale, assurer la promotion de la région.

5.1.2 En **Grande Bretagne**, l'intérêt pour un développement renforcé des métropoles date du début du siècle. En 2004, une note gouvernementale a été publiée sur la compétitivité des aires métropolitaines autres que Londres (?). Le but fut de créer des conditions pour le renforcement de l'autonomie des «city-regions» dans un contexte international. Mais le processus envisagé a été bloqué, en particulier à cause d'un référendum négatif sur la création d'une assemblée régionale dans la région de Newcastle.

5.1.2.1 La discussion anglaise porte actuellement sur la répartition des compétences d'une part entre le niveau national et le niveau régional et d'autre part entre les villes et les communes dans les régions les plus peuplées qui avaient été identifiées comme aires métropolitaines futures. L'idée de créer des «city-regions» est toujours d'actualité. Malgré l'ambiguïté du débat en cours un Livre Blanc sur le sujet sera prochainement publié et une nouvelle organisation spatiale sur base de critères reconnus, comparable à celle en Allemagne, est en préparation.

5.1.2.2 Il faut distinguer décentralisation politique et soutien au développement des métropoles. Celui-ci est caractérisé par une flexibilité et des alliances entre municipalités en vue de valoriser les opportunités et relever des défis en commun. Un bel exemple est le développement dans le nord de l'Angleterre (Manchester, Liverpool, Leeds, Sheefield, Newcastle et York), une initiative d'en bas vers le haut appelé le «Northern Way». Ce développement se caractérise par un certain nombre de conventions à l'intérieur de l'aire métropolitaine.

5.1.2.3 Une approche d'en haut vers le bas faisant suite à des initiatives locales et régionales est considérée indispensable parce que de nombreuses décisions stratégiques ne peuvent être prises qu'en commun accord. Ces décisions pourront figurer dans trois Agenda: un Agenda de la Compétitivité visant à assurer le soutien aux régions les plus performantes et aux régions les moins performantes, un Agenda de la Cohésion sociale en faveur des populations défavorisées, et un Agenda de l'Environnement comprenant les mesures destinées notamment à améliorer la qualité de vie et préserver les ressources naturelles. Dans ces trois domaines les aires métropolitaines sont considérées comme le niveau géographique le plus approprié pour conduire ces politiques.

(?) Competitive Cities: where do the core cities stand? («Villes compétitives: où en sont les grandes agglomérations?»); «Core cities» désigne les métropoles autres que Londres, en particulier celles du Nord-Ouest du pays).

5.1.3 En **France** il y a un débat en cours depuis 1960. Jusqu'à une date récente très peu de mesures concrètes avaient été prises parce que la dimension politique du débat avait été sous-estimée. Plus généralement, ce manque de dimension politique a été caractéristique à travers toute l'Europe.

5.1.3.1 En 2004, la DIACT<sup>(8)</sup> a lancé un appel à projets métropolitains afin de stimuler la coopération entre les grandes villes et soutenir le développement économique de régions métropolitaines. Quinze projets métropolitains, préparés par les collectivités locales, ont été sélectionnés par un jury composé des directeurs des ministères concernés et d'experts. Les projets ont été précisés en 2006. En 2007, des contrats métropolitains bénéficiant du concours financier de l'Etat seront mis en place pour la réalisation d'actions structurantes. Par cette initiative la DIACT reconnaît l'importance des régions métropoles en tant d'acteurs clés de la compétitivité des territoires.

5.1.4 En **Italie** comme en **Espagne** la régionalisation progresse. Ce développement qui ne concerne pas directement les aires métropolitaines crée cependant de nouvelles opportunités (légal) pour la gouvernance des métropoles.

5.1.4.1 En Italie, en 1990 une loi a prévu une approche d'en haut vers le bas en identifiant 14 aires métropolitaines. Elle n'a pas été mise en œuvre. Une nouvelle loi en 1999 a autorisé des initiatives d'en bas vers le haut pour la création d'aires métropolitaines. Une seule assemblée regroupant 20 communes et disposant d'un budget a été créée dans la région de Bologne. Enfin, une réforme constitutionnelle en 2001 a autorisé l'établissement de trois aires métropolitaines autour de Rome, Naples et Milan. La mise en œuvre de cette réforme a été récemment relancée.

5.1.4.2 En Espagne, le débat territorial est conditionné par l'autonomie territoriale. Les communautés autonomes ont des compétences exclusives dans ce domaine. Par conséquent, elles sont responsables des aires métropolitaines. En même temps, il y a un processus de renforcement des grandes villes en cours ainsi qu'une épreuve de force entre le gouvernement central, les communautés autonomes et des aires métropolitaines, telles que Madrid, Barcelone et Valence. Un modèle à part est Bilbao qui est un succès du point de vue de la métropolisation avec un partenariat public-privé.

5.1.4.3 L'identification des aires métropolitaines ne se limite pas aux grands pays ni aux pays en tant que tels. Les exemples des aires métropolitaines de Centope, c'est-à-dire Vienne-Bratislava-Brnö-Gjör, des régions situées dans quatre pays (!), et de Copenhague-Malmö (Danemark et Suède) sont parmi les plus connus. Toutes les deux font des progrès. Aux Pays-Bas une discussion approfondie a lieu actuellement sur la gouvernance la plus appropriée pour la Randstad afin d'abolir la fragmentation administrative qui bloque son développement infrastructurel, spatial et socioéconomique.

<sup>(8)</sup> DIACT: Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (ex DATAR).

5.1.5 Dans les nouveaux pays membres une évolution comparable à celle des pays susmentionnés prend lieu. En Pologne, le gouvernement a identifié un nombre d'aires métropolitaines ou «city-regions». Un exemple illustratif est la région de Katowice qui a récemment acquis un statut spécifique d'aire métropolitaine. Néanmoins, le développement urbain et métropolitain se passe généralement de manière non contrôlée et, par conséquent, arbitraire, par manque d'une gouvernance appropriée régionale. C'est pourquoi certaines métropoles sont en train de s'orienter aux pratiques et expertise des pays avec une tradition de politiques décentralisées.

5.1.6 Les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) comme représentants bien visibles et actives du monde des affaires au niveau local et régional sont également impliquées dans le processus de la métropolisation, en particulier les Chambres des capitales et celles des «city-regions». Elles participent partout à l'attractivité et au rayonnement économique et culturel de leurs territoires tout en tenant compte des exigences de la qualité de la vie et du respect de l'environnement.

## 6. Évolutions au niveau européen

6.1 Au niveau de l'UE mettre en œuvre la Stratégie de Lisbonne est l'objectif prioritaire de la Commission Barroso. Tous les Commissaires sont concernés. La DG REGIO a mis la Stratégie de Lisbonne au centre de la politique régionale «nouveau style» avec comme fer de lance le développement urbain.

6.1.1 «Lisbonne» et le développement urbain sont devenus prioritaires dans toutes les régions bénéficiant de programmes communautaires. Ces programmes ne visent pas explicitement les aires métropolitaines. Pour celles-ci le programme URBACT est parmi les plus valables<sup>(9)</sup>.

6.1.2 À côté de la DG REGIO des programmes spécifiques, gérés par d'autres DG, par exemple la DG Recherche, DG Environnement et la DG Transport, sont souvent importants pour les métropoles, puisque, eux aussi se sont inspirés plus qu'avant par les objectifs de «Lisbonne». Les métropoles en tant que telles ne sont pas concernées directement, mais tous les programmes qui visent le renforcement de la performance des villes s'appliquent aussi aux métropoles.

6.1.3 En juin 2006, un groupe de travail du Conseil a publié un premier projet pour un agenda territorial<sup>(10)</sup>. Les tendances dans l'urbanisation de la société européenne y sont bien décrites. Cependant une distinction claire entre les villes et les aires métropolitaines manque toujours.

<sup>(9)</sup> La Commission est en train d'élaborer une guide sur des questions urbaines.

<sup>(10)</sup> The Territorial State and Perspectives of the European Union Document, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions, («État et perspectives du territoire de l'Union européenne: vers une cohésion renforcée du territoire européen à la lumière des visées de Lisbonne et Göteborg»), avant-projet, 26 juin 2006.

6.2 Plusieurs Conseils Informels des Ministres de l'Aménagement du Territoire ont été consacrés aux défis des (grandes) villes <sup>(11)</sup>. L'aménagement du territoire figure comme compétence de l'Union dans le Traité actuel dans le cadre du Titre Environnement à l'article 175.2 <sup>(12)</sup>.

6.3 Le **Parlement européen** <sup>(13)</sup> souligne que «les villes et les agglomérations ou zones urbaines rassemblent 78 % de la population de l'Union et qu'elles représentent à la fois un lieu où se concentrent les difficultés et un lieu où se bâtit l'avenir». Il considère qu'elles sont des acteurs clés du développement régional et de la réalisation des objectifs de Lisbonne et de Göteborg.

6.3.1 Le Parlement européen demande que toutes les DG de la Commission travaillant directement ou indirectement sur les questions urbaines se coordonnent afin d'identifier les problèmes concrets de la réalité urbaine dans chaque domaine d'action et de présenter ensemble quels sont les effets positifs des politiques mises en œuvre. Il propose la création d'une task-force interservices et plaide pour l'instauration d'un dialogue territorial.

6.4 Le **Comité des régions** attire l'attention des instances européennes avec de plus en plus d'insistance sur les défis auxquels sont confrontées les régions urbaines. Ses conclusions sont inspirées par les mêmes préoccupations et les mêmes principes que ceux du PE et du CESE.

6.4.1 Le Comité des régions souligne les réalités des «régions fonctionnelles» et de la coopération entre partenaires par-delà les frontières administratives — nationales, régionales et locales — qui devrait être favorisée par les politiques communautaires par le biais de mesures d'incitation spéciales, telles que la promotion de projets de développement stratégiques de vastes zones. Il importe en particulier de créer de nouveaux réseaux de coopération et de renforcer les réseaux existants entre les zones métropolitaines et urbaines, notamment par la coopération

<sup>(11)</sup> Le premier Conseil Informel des Ministres de l'Aménagement et des Affaires Intérieures où les défis pour les villes ont été discutés profondément a eu lieu à Rotterdam en novembre 2004. Il a été suivi par le Conseil Informel de Luxembourg en mai 2005 sur «L'Etat et les perspectives du Territoire de l'UE». Le prochain Conseil Informel aura lieu à Leipzig en mai 2007.

<sup>(12)</sup> Article 175

«1. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, décide des actions à entreprendre par la Communauté en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 174.

2. Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 95, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, arrête:

a) des dispositions essentiellement de nature fiscale;  
b) les mesures affectant:  
— l'aménagement du territoire,  
— la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement la disponibilité desdites ressources,  
— l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets;  
c) les mesures affectant sensiblement le choix d'un Etat membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.»

<sup>(13)</sup> Parlement européen: Résolution du 13.10.2005 sur la dimension urbaine dans le contexte de l'élargissement — JO C 233 E du 28.9.2006, p. 127.

déployée actuellement à travers l'initiative Interreg III, coopération qui s'articulera durant la période 2007-2013 autour de l'objectif de coopération territoriale <sup>(14)</sup>.

6.5 Dans ses déclarations de mars et de septembre 2006, le réseau METREX <sup>(15)</sup> souligne qu'il est nécessaire que les aires métropolitaines soient définies et qu'elles soient reconnues comme des composantes clés de l'Agenda Territorial de l'Union européenne. Il plaide pour la production de données comparables à l'échelle européenne sur les aires métropolitaines. Il demande qu'un Livre vert soit préparé par la Commission avec trois composantes majeures: la compétitivité économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement. Il considère que de nombreux problèmes importants, tels que le changement climatique, le vieillissement démographique ou l'immigration, auxquels l'Europe doit faire face, ne peuvent être résolus efficacement, et de manière intégrée, qu'avec le concours des métropoles. Enfin, il estime que les aires métropolitaines peuvent jouer un rôle majeur dans la réalisation des objectifs de Lisbonne, notamment pour assurer la compétitivité de l'Europe sur la scène mondiale.

6.6 Le nombre de **régions représentées à Bruxelles** s'est fortement accru au cours des 15 dernières années <sup>(16)</sup>. Dans les conférences organisées par celles-ci, le développement et la performance des aires métropolitaines est souvent parmi les sujets le plus vivement discutés.

6.7 Un groupe des régions, représentées à Bruxelles, s'est organisé justement sous le titre de «Les Régions de Lisbonne».

6.8 Dans le cadre du programme ORATE un nombre important d'informations, de données, d'indicateurs et de rapports sur les régions européennes ont été produits au cours des dernières années. Cependant, pour qui observe que les limites administratives régionales sont très différentes de celles des aires métropolitaines, les résultats de ces travaux de grande qualité ne procurent pas aux responsables du développement, de l'aménagement et de la gestion des espaces métropolitains les informations et analyses nécessaires à la définition des politiques les plus pertinentes pour exploiter tous les potentiels disponibles dans les métropoles.

6.9 La DG politique régionale et Eurostat ont lancé le projet Audit urbain en vue de fournir des indicateurs fiables et comparables sur un certain nombre de villes <sup>(17)</sup>. Le CESE se félicite des efforts faits pour produire des données sur les zones urbaines. Cependant les caractéristiques des informations mises à disposition ne permettent pas encore leur large utilisation <sup>(18)</sup>.

<sup>(14)</sup> Avis du Comité des régions sur «La politique de cohésion et les villes: la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions», JO C 206 du 29.8.2006, p. 17.

<sup>(15)</sup> METREX, The Network of European Metropolitan Regions and Areas, (le Réseau des régions et aires métropolitaines d'Europe), est une association qui regroupe près de cinquante grandes régions urbaines.

<sup>(16)</sup> Passant de 20 en 1990 à 199 en 2006.

<sup>(17)</sup> En distinguant 3 niveaux géographiques: la ville centre, la zone urbaine plus large (LUZ) et le quartier infra-urbain. Selon les responsables du projet, la LUZ correspond approximativement à la région urbaine fonctionnelle.

<sup>(18)</sup> En effet, relativement peu d'indicateurs sont, de fait, informés pour toutes les LUZ pour la même année. Les limites géographiques des LUZ sont définies selon des critères nationaux; ce qui ne garantit pas la comparabilité des indicateurs à l'échelle européenne. Ces limites n'ont pas jusqu'à présent été publiées. Les indicateurs portent sur des années déjà anciennes (2001, pour l'année la plus récente). Les moyens actuellement mis à la disposition d'Eurostat pour conduire cet important projet couvrant 27 pays, 258 villes, 260 LUZ et 150 indicateurs sont à l'évidence très insuffisants.

## 7. Un débat vif en cours

7.1 Le CESE constate que le débat sur les aires métropolitaines est beaucoup plus vif qu'il y a quelques années pour deux raisons principales. D'une part, la multiplication des métropoles à travers le monde a mis en évidence qu'une nouvelle organisation urbaine se mettait en place à un rythme très rapide <sup>(19)</sup>. D'autre part, la reconnaissance du lien existant entre le développement économique, social et environnemental des grandes métropoles et la stratégie de Lisbonne a contribué à nourrir ce débat.

7.2 Dans tous les États Membres, grands et petits, avancés ou moins avancés, des discussions politiques et sociales ont lieu sur l'approche la plus appropriée.

7.3 Ces discussions ont lieu d'abord dans un contexte national. Néanmoins, dans bien des cas, les autorités reconnaissent que la vraie dimension de certaines métropoles ne se limite pas au territoire national. Les exemples de Copenhague-Malmö et de Vienne-Bratislava ont déjà été mentionnés, mais il faut également citer des aires métropolitaines identifiées par les autorités françaises telles que Metz-Luxembourg-Saarbrücken et Lille-Courtrai. À travers toute l'Union le nombre des régions transfrontalières à vocation d'une aire métropolitaine augmentent.

7.4 Malgré l'intensification du débat depuis quelques années le CESE constate que ces nouvelles structures en sont à leurs premiers balbutiements.

7.5 La grande majorité des villes et aires métropolitaines qui veulent manifester leur importance à l'échelle européenne et mondiale présentent leur propre réalité avec des chiffres nationaux ou régionaux sans toujours se rendre compte de la dimension réelle du territoire dont elles parlent. C'est une des conséquences de la différence existant entre l'aire métropolitaine et la, ou les, régions administratives dont elles font partie.

7.6 Nonobstant les différences d'approches et de structures nationales et régionales, le CESE constate une convergence évidente en ce qui concerne les problématiques. Parmi les sujets les plus discutés figurent:

- la masse critique d'une aire métropolitaine, ou bien d'une *city region* ou d'un réseau de villes et de communes,
- les équilibres entre les espaces urbains et les espaces ruraux composant l'aire métropolitaine,

- les fonctions métropolitaines,
- l'éducation et la formation,
- la créativité, la recherche et l'innovation;
- les clusters et la compétitivité des entreprises sur les marchés internationaux,
- l'attractivité et l'accueil des investissements internationaux,
- les grandes infrastructures, leur financement et le partenariat public-privé,
- les réseaux de transport et de télécommunication reliant les grandes métropoles en Europe et dans le monde,
- le rayonnement culturel,
- la société multiculturelle (immigration) et les défis liés à la pauvreté et à l'exclusion,
- l'employabilité de la main d'œuvre et la création d'emplois,
- la production manufacturière et les activités de service à haute valeur ajoutée,
- le changement climatique, la maîtrise de l'énergie, la réduction des nuisances et la gestion des déchets,
- la dépollution et le réaménagement des friches industrielles liées à la restructuration des activités productives,
- la réduction de l'insécurité, de la criminalité et des risques de terrorisme international,
- la réduction des inégalités entre territoires infrarégionaux et un partenariat entre le centre et la périphérie,
- le problème épineux de la gouvernance.

7.7 Les populations n'ont pas toujours le sentiment d'appartenir à une métropole. Il manque aux aires métropolitaines européennes une légitimité politique. Les structures administratives d'antan ne suffisent plus — elles datent des cycles historiques du passé —, mais les gouvernements nationaux se montrent très sensibles à des résistances contre de nouvelles structures parmi les parties prenantes, en particulier celles des entités politiques et administratives territoriales existantes. Par contre, les défis auxquels sont confrontées les aires métropolitaines sont immenses. Pour les surmonter et bien gérer les développements une nouvelle organisation de la gouvernance, en vue d'une stratégie d'ensemble, est presque partout nécessaire.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(19)</sup> La population urbaine mondiale dépasse aujourd'hui 3 milliards de personnes. La population de 400 métropoles est supérieure à 1 million d'habitants, alors que l'on en comptait que 16 un siècle plutôt.

## Avis du Comité économique et social européen sur «L'Agenda territorial»

(2007/C 168/03)

Le 7 novembre 2006, le ministère fédéral des transports, des travaux publics et de l'urbanisme a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidence allemande, d'élaborer un avis sur: «L'Agenda territorial».

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 20 mars 2007 (rapporteur: M. PARIZA).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE remercie et félicite la présidence allemande pour le travail de préparation et l'effort de transparence et de consultation déployé autour de l'Agenda territorial.

1.2 Le CESE estime que le moment est venu d'aller au-delà de la phase de coordination informelle au Conseil et de passer à une nouvelle étape de coopération politique accrue. Sur la base du travail réalisé et avec les nouvelles contributions prévues de ESPON/ORATE, il est nécessaire de franchir un nouveau pas vers l'intégration, en confiant un mandat clair à la Commission pour qu'elle ait une capacité d'initiative.

1.3 Le CESE estime que les débats au Conseil sur l'Agenda territorial doivent déboucher sur des décisions politiques plus précises, raison pour laquelle la Commission doit être davantage impliquée, car elle est la mieux placée pour assurer la cohérence et garantir la compatibilité des différentes approches sur la cohésion territoriale au sein de l'Union européenne.

1.4 Pour atteindre l'objectif de la cohésion territoriale au niveau de l'UE, la Commission doit se doter d'un service spécifique et fort chargé de produire des analyses, d'établir des diagnostics et d'avancer des propositions politiques confirmant la valeur ajoutée d'une approche européenne sur la cohésion territoriale.

1.5 Le CESE propose que l'on garantisse la continuité au-delà de la présidence allemande. La Commission devrait analyser, résumer et mettre en pratique l'Agenda territorial moyennant un programme d'action respectueux des compétences des États membres et des régions en matière de politique d'aménagement du territoire.

1.6 Le 4<sup>e</sup> rapport sur la cohésion qu'élabore actuellement la Commission européenne doit analyser l'impact territorial des fonds communautaires et établir des liens entre la politique de cohésion et les objectifs de l'Agenda territorial. Le CESE considère qu'il faut renforcer les programmes de coopération transfrontalière.

1.7 Les différentes administrations agissant sur le territoire (locales, régionales, nationales et de l'UE) doivent participer d'une manière équilibrée à la gouvernance de l'Agenda territorial, ainsi que la société civile organisée qui doit être consultée au préalable.

1.8 Le CESE propose au Conseil des ministres d'appliquer une méthode ouverte de coordination pour l'Agenda territorial, avec des lignes directrices précises, en guise de premier pas pour intégrer ces questions à la méthode communautaire, après l'approbation du traité constitutionnel.

1.9 Le CESE souhaite que l'UE adopte rapidement le traité constitutionnel qui inclut l'objectif de la cohésion territoriale, et propose que, compte tenu du consensus existant autour de l'Agenda territorial, le Conseil informel de Leipzig recommande, dans ses conclusions, le lancement progressif de l'Agenda, au lieu de mettre en exergue son caractère non contraignant.

1.10 Par conséquent, le CESE demande à la Commission européenne de proposer au Conseil des ministres d'avancer dans l'application de l'Agenda territorial sur les bases juridiques actuelles.

### 2. Saisine de la présidence allemande

2.1 Le 7 novembre 2006, le Ministère fédéral des transports, des travaux publics et de l'urbanisme, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidence allemande, d'élaborer un **avis exploratoire sur l'Agenda territorial**.

2.2 Lors de leur réunion informelle sur la cohésion territoriale et le développement urbain qui aura lieu les 24 et 25 mai 2007 à Leipzig, les ministres européens adopteront un document de réflexion politique, l'**Agenda territorial de l'UE** <sup>(1)</sup>, qui se fonde sur le rapport intitulé «**Situation territoriale et perspectives de l'UE**» <sup>(2)</sup>. Ce rapport analyse les principaux défis qui se posent à l'UE en matière de politique d'aménagement du territoire et montre, à l'aide d'exemples, comment mieux mobiliser le potentiel que représente la diversité territoriale de l'Europe afin de favoriser une croissance économique durable. L'Agenda territorial de l'UE consiste en une série de **recommandations** visant à mieux prendre en compte la diversité territoriale de l'UE et en une série de **propositions** relatives à un programme d'action en matière de politique d'aménagement du territoire.

<sup>(1)</sup> <http://www.bmvbs.de/territorial-agenda>.

<sup>(2)</sup> [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_978555/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union-Documents.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_978555/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union-Documents.pdf).

2.3 Depuis 1995, le CESE s'est exprimé en faveur d'une coopération renforcée dans la politique d'aménagement du territoire européen:

- «Europe 2000+ — Coopération pour l'aménagement du territoire européen» — JO C 133 du 31.5.1995, p. 4.
- «L'aménagement du territoire et la coopération interrégionale en Méditerranée» — JO C 133 du 31.5.1995, p. 32 + annexe.
- «Europe 2000+ — Coopération pour l'aménagement du territoire européen» — JO C 301, du 13.11.1995, p. 10.

D'autres avis plus récents soutiennent également l'idée d'une plus grande implication et considération de la dimension territoriale de l'intégration européenne:

- «Les aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe» — JO C 302 du 7.12.2004, p. 101.
- «Stratégie thématique pour l'environnement urbain» — JO C 318, du 23.12.2006, p. 86.
- «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne» — CESE 84/2007.
- «Le logement et la politique régionale» — CESE 407/2007.

### 3. L'Agenda territorial: de la réflexion à l'action

3.1 La première réunion informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire et des politiques territoriales en général s'est tenue à Nantes en 1989.

3.2 Ce type de réunion est organisé à l'initiative des présidences semestrielles successives de l'UE. En 1993, lors de la réunion de Liège, il avait été décidé d'élaborer le **Schéma de développement de l'Espace communautaire (SDEC)** <sup>(3)</sup>, adopté en 1999 à Potsdam, et qui constitue le **cadre de référence commun** des réunions informelles des ministres chargés de l'aménagement du territoire et des politiques territoriales.

3.3 Lors de la réunion ministérielle informelle sur la cohésion territoriale qui a eu lieu à Rotterdam en novembre 2004, les ministres ont accepté d'intégrer à leur agenda politique pour la période allant jusqu'à 2007 la préparation d'un document de synthèse sur **«Situation territoriale et perspectives de l'UE»**, qui est le document de référence de l'Agenda territorial.

3.4 **L'Agenda territorial constitue un cadre stratégique** qui établit les priorités pour le développement territorial de l'Union européenne. Il contribue à la croissance économique et au développement durable en renforçant la **cohésion territoriale**, que l'on peut définir comme la capacité de la politique de cohésion à s'adapter aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des défis et des opportunités géographiques pour atteindre un développement territorial équilibré et durable.

3.5 **L'objectif de la cohésion territoriale** a été intégré à l'article III-116 du projet de Traité constitutionnel de juin 2003 en tant que troisième dimension de la cohésion économique et sociale. La dimension territoriale des politiques communautaires est également examinée dans le troisième rapport sur la cohé-

sion présenté par la Commission en 2005. Les Orientations stratégiques communautaires sur la cohésion adoptées en 2006 incluent également cette nouvelle dimension territoriale de la cohésion.

3.6 Lors de la réunion ministérielle informelle qui s'est tenue à Luxembourg en mai 2005, les ministres ont approuvé les **thèmes et les priorités de l'Agenda territorial** suivants:

- promouvoir le développement urbain en suivant un modèle polycentrique,
- renforcer le partenariat entre les villes et les campagnes,
- promouvoir des «clusters» transnationaux compétitifs et innovants,
- renforcer les réseaux technologiques transeuropéens,
- promouvoir la gestion transeuropéenne des risques,
- renforcer les structures écologiques et les ressources culturelles.

3.7 Parmi les **actions clés**, l'on peut mentionner les suivantes:

- actions visant à promouvoir des politiques communautaires plus cohérentes sur le plan territorial,
- actions visant à fournir des outils européens pour la cohésion territoriale,
- actions visant à renforcer la cohésion territoriale dans les États membres,
- activités conjointes des ministres.

### 4. Le Schéma de développement de l'Espace communautaire (SDEC)

4.1 Le SDEC est un **cadre de référence commun** pour les différents acteurs du développement et de l'aménagement du territoire (UE, États, régions et autres instances territoriales), qui étaye la dimension territoriale d'une Europe polycentrique et la nécessaire territorialisation des politiques sectorielles de l'UE. Il s'agit d'une initiative intergouvernementale qui a été adoptée lors de la réunion ministérielle de Potsdam en 1999, et qui n'a pas de caractère contraignant. Dans la pratique, le SDEC n'a été appliqué qu'en rapport avec le lancement de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ESPON <sup>(4)</sup>/ORATE) et indirectement à travers les trois programmes INTERREG.

4.2 Le SDEC poursuit les **objectifs** suivants:

- définir au niveau de l'UE les principes généraux de l'action territoriale en vue de garantir un développement durable et équilibré du territoire européen,
- contribuer à la cohésion économique et sociale en lui conférant une assise et un ancrage territoriaux,
- préserver les bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel,
- parvenir à une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

<sup>(3)</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24401.htm>.

<sup>(4)</sup> <http://www.espon.eu>.

4.3 Quatre **éléments principaux** sont en interaction et exercent des pressions importantes sur le développement territorial:

- l'évolution des zones urbaines. Plus des trois-quarts de la population européenne vivent en ville,
- l'évolution des zones rurales et montagneuses qui représentent près des trois-quarts du territoire européen,
- les transports et la distribution des infrastructures sur le territoire,
- la conservation du patrimoine naturel et culturel.

4.4 Sur la base des éléments ci-dessus, le SDEC définit les **orientations** suivantes:

- un développement spatial polycentrique,
- le renforcement du partenariat villes/campagnes,
- un accès équivalent aux infrastructures de transports, de télécommunications et de diffusion du savoir,
- une gestion prudente du patrimoine naturel et culturel.

4.5 Parmi les **actions concrètes** prévues, l'on peut citer les suivantes:

- prise en considération des orientations politiques du SDEC dans l'utilisation des Fonds structurels et dans la politique d'aménagement du territoire de chaque État membre,
- expérimentation de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale dans le cadre d'INTERREG,
- prise en compte de l'impact territorial d'autres politiques sectorielles comme celle des transports,
- renforcement de la coopération européenne en matière de politiques urbaines,
- lancement de ESPON/ORATE — Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen.

4.6 *ESPON/ORATE — Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire*

4.6.1 L'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) est un programme de recherche appliquée dans le domaine du développement territorial financé par INTERREG et les États membres. L'objectif de ce programme est de fournir aux décideurs politiques aux niveaux national et régional des connaissances systématiques et nouvelles sur les tendances territoriales et les impacts des politiques sur les régions et les territoires au sein de l'Europe, connaissances qui puissent directement servir à la formulation et à la mise en œuvre des politiques.

4.6.2 Toute la recherche appliquée entreprise dans le cadre du programme ESPON/ORATE concerne le territoire de 29 pays européens, soit les 27 États membres de l'UE plus la Norvège et la Suisse.

4.6.3 L'on envisage d'en augmenter considérablement le budget, pour le faire passer des 7 millions d'euros alloués pour la période 2000-2006, à 34 millions pour le programme ORATE 2013 (période 2007-2013), montant qui pourrait s'élever à 45 millions d'euros avec les contributions nationales.

## 5. Observations

### 5.1 *Base juridique et méthode communautaire*

5.1.1 Pour tout ce qui concerne les questions touchant au territoire, la valeur ajoutée d'une approche commune européenne est indispensable. L'expérience acquise au cours des dernières décennies et la nécessité de prendre en considération la dimension territoriale de l'intégration européenne requiert une «communautarisation» progressive des politiques qui concernent une approche commune du territoire européen.

5.1.2 L'Union européenne met en œuvre de nombreuses politiques communautaires qui touchent au territoire et ont un impact sur celui-ci: concurrence, réseaux transeuropéens des transports, télécommunications et énergie, environnement, agriculture, recherche et développement technologique, politique régionale, investissements de la BEI, etc. Toutefois, l'UE n'a pas d'approche commune qui intègre, évalue et coordonne les implications de ces politiques sur le territoire européen.

5.1.3 Une approche commune du territoire européen doit comporter des objectifs et des lignes directrices européennes communs. La valeur ajoutée de ces lignes directrices territoriales européennes est évidente s'agissant d'objectifs tels que: la protection de l'environnement, un développement urbain polycentrique et durable, les réseaux transeuropéens ainsi que la prévention par le biais de plans européens des catastrophes naturelles, technologiques et liées au changement climatique.

5.1.4 La dénommée «méthode communautaire»<sup>(?)</sup> consiste en ce que la Commission, de sa propre initiative ou à l'initiative d'autres instances communautaires, élabore des propositions concrètes soumises ensuite pour une éventuelle adoption au Conseil des Ministres et, le cas échéant, pour codécision avec Parlement européen.

5.1.5 Pour certaines politiques, le Conseil a mis en œuvre la dénommée «méthode ouverte de coordination», qui suppose une procédure d'action politique moins intense et précise que la méthode communautaire. Le CESE est d'avis que pour les questions relevant de l'Agenda territorial, la méthode ouverte de coordination peut être utile à titre d'étape préalable à la méthode communautaire. L'on peut utiliser la méthode ouverte de coordination jusqu'à l'approbation du traité constitutionnel qui permettra d'utiliser la méthode communautaire.

5.1.6 Cependant, comme l'a mis en évidence l'expérience européenne acquise dans d'autres politiques, ce système n'est utile que lorsque la Commission joue un rôle très actif et que l'on travaille avec des objectifs et des lignes directrices très précis.

5.1.7 Indépendamment du sort réservé au projet de Traité constitutionnel établissant une Constitution pour l'Europe, qui inscrit la cohésion territoriale en titre de sa section III, avec l'appui du CESE, les articles suivants du traité actuel en vigueur (TCE) devraient servir de base juridique pour élaborer une approche commune pour le territoire européen, partant du principe que ce dernier relève des compétences de l'Union européenne:

- l'article 2 précise que la Communauté a pour mission «de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques»,

(?) MEMO/02/102 <http://europa.eu/rapid/searchAction.do>

- l'article 16 mentionne la cohésion sociale et territoriale en rapport avec les services d'intérêt économique général,
- l'article 71, dans le cadre de la politique commune des transports,
- l'article 158 stipule que: «*Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale*»,
- l'article 175.2.b. prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission, arrêtera les mesures qui concernent l'aménagement du territoire.

## 5.2 Politique régionale

5.2.1 La politique régionale communautaire est un instrument clé pour la cohésion économique et sociale, la convergence économique et, d'une manière générale, pour le processus d'intégration européenne.

5.2.2 Le CESE a toujours soutenu cette politique réussie de réduction des disparités entre les régions européennes.

5.2.3 Cette politique régionale constitue l'un des principaux succès des politiques communautaires; Elle doit donc pouvoir continuer à fonctionner face aux nouvelles disparités qu'a révélées le processus d'élargissement.

5.2.4 Cette politique régionale n'est pas incompatible, bien au contraire, avec la politique effective de cohésion territoriale proposée dans l'Agenda territorial, à mettre en œuvre dans le cadre de la nouvelle période 2007-2013.

## 5.3 Élargissement

5.3.1 Les deux derniers élargissements confrontent le territoire européen à de nouveaux défis. En effet, depuis 2004, l'Union européenne est passée de 15 à 27 États membres, tandis que sa population augmentait de 28 % (passant de 382 à 490 millions d'habitants) et son territoire de 34 % (s'étendant de 3,2 à 4,3 millions de km<sup>2</sup>). En raison de cette nouvelle dimension et de la diversification de ses caractéristiques territoriales, il est urgent d'avoir une vision d'ensemble de cette réalité territoriale et géographique et de son évolution possible.

5.3.2 Les deux derniers élargissements posent un défi territorial important, que la Commission européenne doit analyser en profondeur.

5.3.3 Le nombre de régions frontalières intérieures et extérieures a considérablement augmenté. Les régions frontalières posent un défi, certes, mais elles offrent aussi une opportunité concrète de traduire le processus d'intégration en réalités tangibles.

## 5.4 Territoire européen

5.4.1 Il faut aborder les défis et les risques auxquels est confronté le territoire européen dans une perspective européenne. La valeur ajoutée d'une vision d'ensemble du territoire

européen est indiscutable; aussi, devrait-elle être reconnue comme nécessité stratégique clé.

5.4.2 Il convient de signaler certaines caractéristiques du territoire:

- **continu**: il ne connaît pas de frontières,
- **limité**: il n'est pas renouvelable,
- **divers**: il n'est pas homogène,
- **stable**: l'on ne peut pas l'improviser,
- **vulnérable**: il n'est pas à l'abri de risques et de catastrophes,
- **irréversible**: l'on ne peut en changer l'usage facilement.

En tant que structure physique et géographique, le territoire revêt par conséquent une importance stratégique fondamentale. Les évaluations d'impact que réalise la Commission doivent inclure cette approche territoriale; à cet égard, la collaboration d'ORATE est nécessaire.

## 5.5 Système de gouvernance

5.5.1 L'UE doit se doter d'un système adéquat de gouvernance, assurant l'équilibre entre les différents échelons de gouvernance territoriale agissant sur le territoire, soit les autorités locales, régionales, nationales et européennes. Le principe de subsidiarité doit être respecté tout en garantissant la cohérence et l'adoption d'une approche holistique, commune et partagée.

5.5.2 Il est également nécessaire que la société civile participe aux différents échelons, à travers les procédures structurées de dialogue social et civil. Plusieurs États membres et régions européennes disposent de conseils économiques et sociaux (ou entités analogues) pour ce faire. Ceux-ci doivent être encouragés à participer activement, avec les partenaires sociaux et autres organisations de la société civile, aux systèmes de consultation et de gouvernance sur les questions territoriales.

## 6. L'Agenda territorial: l'état et les perspectives du territoire de l'Union européenne

6.1 L'Agenda territorial se fonde sur le document «État des territoires et perspectives de l'Union européenne». Plutôt qu'un document de synthèse, celui-ci est la somme des contributions successives des présidences semestrielles. Le document présente, en 197 paragraphes, tous les défis qui se posent au niveau du territoire et constitue, en ce sens, un guide très utile à partir duquel la Commission devrait proposer un plan d'action.

6.2 L'Agenda territorial devrait intégrer les stratégies territoriales des États membres et prendre en compte la dimension territoriale des autres politiques communautaires, recherchant les complémentarités et les synergies pour parvenir à une synthèse européenne sous forme de lignes directrices sur une stratégie territoriale pour l'UE, comme proposé au point 8.

6.3 L'Agenda territorial de l'UE doit poursuivre un développement durable sur les plans économique, social et environnemental.

## 7. Objectifs de l'agenda territorial

### 7.1 Cohésion territoriale

7.1.1 La cohésion territoriale poursuit l'objectif d'introduire une approche territoriale européenne, qui serve de cadre aux stratégies territoriales formulées et mises en œuvre par les États membres et les régions, et les rende compatibles.

7.1.2 La cohésion territoriale doit se focaliser, en premier lieu, sur les questions ayant trait à l'aménagement du territoire et, en deuxième lieu, à la planification urbaine et régionale. Comme l'a signalé la CEMAT <sup>(6)</sup> en 1994: «L'aménagement du territoire est l'instrument idéal pour mettre en œuvre un développement durable, à l'échelle territoriale».

7.1.3 Il est nécessaire, à cet égard, d'œuvrer à la clarification conceptuelle, méthodologique et linguistique de l'aménagement du territoire. L'approche de celui-ci est interdisciplinaire et constitue une priorité transversale qui a une incidence sur plusieurs aspects et, surtout, sur l'environnement, les transports et les communications, le logement, les implantations humaines et les sites industriels, etc.

### 7.2 Cohésion économique et sociale

7.2.1 Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, le CESE propose un développement économique plus équilibré dans le territoire européen pour que tous les citoyens et tous les territoires bénéficient du développement, y compris les régions ayant des désavantages naturels et structurels permanents <sup>(7)</sup>.

7.2.2 Toutes les politiques européennes doivent promouvoir l'objectif de la cohésion sociale. Aussi, le CESE propose-t-il d'inclure ce dernier parmi les objectifs de l'Agenda territorial, le territoire étant le lieu de vie des personnes, où elles rencontrent les opportunités et les problèmes.

7.2.3 Le développement polycentrique des zones urbaines et métropolitaines et l'instauration d'une relation appropriée entre celles-ci et les zones périphériques et rurales peuvent renforcer l'équilibre économique et social en Europe. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'intégration des immigrants <sup>(8)</sup>, l'élan imprimé aux politiques de logement, l'égalité des opportunités et le développement de services publics de qualité doivent figurer parmi les objectifs fondamentaux de l'approche territoriale.

### 7.3 Changement climatique et risques naturels

7.3.1 Les rapports les plus récents sur le changement climatique soulignent à l'unisson la gravité du problème. Il est désormais clair que le réchauffement planétaire est un fait et pas une simple opinion. D'ailleurs nombre d'effets du changement climatique commencent à être visibles au niveau du territoire. L'aménagement du territoire doit assumer ce nouveau défi pour tenter

de pallier et de corriger certains effets du changement climatique sur le territoire.

7.3.2 Il est nécessaire d'élaborer un plan européen pour faire face aux risques et catastrophes naturels. Il ne s'agit pas de faire de la science-fiction. Le récent rapport de l'économiste Stern <sup>(9)</sup>, commandé par le gouvernement britannique, donne la mesure du risque encouru par la planète: il faudrait investir au moins 1 % du PIB mondial dans la lutte contre le changement climatique pour éviter que les coûts globaux et les risques y associés ne provoquent une chute de 5 % du PIB mondial, voire jusqu'à 20 % du PIB mondial si les effets les plus nuisibles du réchauffement connaissent une progression similaire à l'actuelle.

7.3.3 Le changement climatique peut avoir des répercussions négatives plus tôt que prévu sur la cohésion et la compétitivité, la qualité de vie et le développement durable, comme le confirme le récent rapport du groupe d'experts de l'ONU sur les changements climatiques présenté à Paris le 2 février 2007. Le CESE propose de tenir compte des effets du changement climatique dans l'aménagement du territoire.

7.3.4 Parmi les risques à considérer, il faut inclure ceux liés aux catastrophes technologiques (crises radioactives, chimiques ou bactériologiques), produites par des accidents ou des attaques terroristes et prévoir d'éventuels déplacements massifs de populations.

### 7.4 Réseaux transeuropéens

7.4.1 L'idée des réseaux transeuropéens de transports (RTE-T) fait son apparition vers la fin des années 80, liée au marché unique. Parler de marché unique et de liberté de circulation n'avait de sens que si les différents réseaux nationaux et régionaux des transports étaient reliés entre eux par un système européen d'infrastructures modernes et efficaces.

7.4.2 Depuis 1992, le Traité consacre le titre XV (articles 154, 155 et 156) aux réseaux transeuropéens. Quinze ans plus tard, le bilan est décevant voire préoccupant. Difficultés de financement et manque de volonté politique expliquent en partie ce médiocre bilan. Le CESE déplore que les gouvernements aient plongé dans l'oubli et l'abandon politique l'initiative de croissance <sup>(10)</sup> de 2003 qui comprenait la construction de grands réseaux transeuropéens. Aussi, le CESE se demande dans quelle mesure l'absence de vision globale du territoire européen et de ses infrastructures est à l'origine du maigre bilan des réseaux transeuropéens des transports, des télécommunications et de l'énergie.

7.4.3 Le CESE entend souligner qu'une accessibilité et une connectivité adéquates des réseaux de transport pour toutes les personnes et tous les territoires doit être l'un des objectifs fondamentaux. Cela passe par l'existence d'un réseau paneuropéen équilibré et doté de bonnes connexions vers les petites villes, les zones rurales et les régions insulaires.

<sup>(6)</sup> Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire.

<sup>(7)</sup> Avis du CESE «Comment garantir une meilleure intégration des régions souffrant de handicaps naturels et structurels permanents» — JO C 221, du 8.9.2005, p 141.

<sup>(8)</sup> Avis du CESE «L'immigration au sein de l'UE et les politiques d'intégration: la collaboration entre les gouvernements régionaux et locaux et les organisations de la société civile» — JO C 318 du 23.12.2006, p. 128.

<sup>(9)</sup> Rapport STERN — Sir Nicholas Stern — 30.12.2006 — «Stern Review executive summary» — New Economics Foundation.

<sup>(10)</sup> Conclusions du Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003, points 2, 3, 4 et 5.

7.4.4 À l'heure actuelle, l'Europe ne dispose pas d'un réseau d'énergie adéquat (électricité, pétrole et gaz). Or cette lacune pourrait paralyser l'activité économique. En outre, les régions et les territoires qui n'ont pas actuellement accès à ces réseaux sont largement défavorisés.

7.4.5 Il est essentiel de considérer l'approche territoriale dans la politique européenne aussi bien du point de vue de la protection des ressources naturelles que de la cohésion sociale et territoriale.

7.4.6 De même, pour pouvoir mener à bien la stratégie de Lisbonne, il faut que tous les territoires et les citoyens aient accès à la société de l'information et à ses réseaux, à la circulation des connaissances et à la formation. L'Agenda territorial de l'UE doit considérer cette approche en priorité.

#### 7.5 Protection de l'environnement

7.5.1 L'objectif de la protection de l'environnement physique, de la conservation du milieu naturel et de la biodiversité en Europe n'est possible que si une approche politique commune sur le territoire est adoptée. De ce point de vue, la valeur ajoutée européenne est essentielle.

7.5.2 L'agenda territorial doit jeter les bases d'une nouvelle politique européenne de protection de l'environnement et de conservation de la biodiversité <sup>(1)</sup> qui soit plus efficace.

#### 7.6 Patrimoine culturel

7.6.1 L'Europe dispose d'un patrimoine culturel extrêmement riche que l'UE doit protéger. Ses régions recèlent en effet une grande diversité culturelle qui est la base de l'histoire et de l'identité des Européens.

7.6.2 L'Agenda territorial doit favoriser la conservation de ce patrimoine culturel riche et diversifié que l'on doit, en outre,

encourager car il s'agit d'un facteur endogène de développement économique et de cohésion sociale.

### 8. Lignes directrices pour une stratégie territoriale de l'UE

8.1 Les lignes directrices pour une stratégie territoriale de l'UE doivent viser un maximum d'efficacité économique, de cohésion sociale et de durabilité environnementale, dans le respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité.

8.2 Sans empiéter sur les compétences des politiques d'aménagement du territoire des États et des régions, les lignes directrices pour une stratégie territoriale durable concernant le territoire communautaire, constituent un cadre de référence pour le territoire européen devant donner du sens et du contenu à la cohésion territoriale.

8.3 Les lignes directrices pour une stratégie territoriale qui poursuive la cohésion économique, sociale et territoriale devraient aborder de façon prioritaire les aspects suivants:

- une approche européenne des infrastructures de transports et de communications qui rende les réseaux transeuropéens de transports (RTE-T) possibles,
- une approche européenne de la politique énergétique et, en particulier, des réseaux transeuropéens de l'énergie (RTE-E),
- une approche européenne de la protection et de la conservation de l'environnement physique et naturel, en accordant une attention particulière à la biodiversité naturelle et à la richesse culturelle,
- une approche européenne de la lutte contre les effets négatifs du changement climatique et en faveur d'une politique commune contre les risques et les catastrophes potentielles sur le territoire européen,
- une approche polycentrique et durable de la planification régionale et urbaine.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur la «Communication de la Commission: enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà — Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain» COM(2006) 216 final — JO C.

## Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission: rapport sur la politique de concurrence 2005»

SEC(2006)761 final

(2007/C 168/04)

Le 15 juin 2006, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le «Rapport sur la politique de concurrence 2005».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mars 2007 (rapporteur: **M. GARAI**).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 26 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour, 40 voix contre et 12 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le présent avis n'a pas pu couvrir l'ensemble de l'activité de la DG Concurrence <sup>(1)</sup>. Seul un nombre limité d'affaires choisies a pu être brièvement abordé; les décisions des tribunaux au sujet des affaires d'ententes et d'abus de position dominante, de fusions/concentrations et d'aides d'État n'ont pas pu être traitées du tout, car une telle analyse aurait impliqué une étude approfondie du comportement détaillé des entreprises sur le marché et de la perception qu'en ont les autorités. Toutefois, il ressort clairement du rapport que l'approche dont fait preuve la DG Concurrence dans son traitement des affaires et dans la conduite des procédures est caractérisée par une véritable persévérance et un souci de trouver des solutions appropriées et *fonctionnelles* aux problèmes posés. S'il fallait critiquer quelque chose, on pourrait peut-être mentionner certains sujets pour lesquels, en vue de répondre aux exigences de la concurrence internationale décrites dans la stratégie de Lisbonne et les documents qui l'accompagnent, *l'importance du secteur* ne justifiait pas l'attention accordée par la Commission. Pour le CESE, le document de suivi du rapport 2005 «Services professionnels — poursuivre la réforme» et le document de travail de la Commission «Progrès réalisés par les États membres en matière d'examen et de suppression des restrictions à la concurrence dans le domaine des services professionnels» en constituent des exemples. Le CESE estime que la libéralisation des services invoquée en vertu de la stratégie de Lisbonne doit être comprise comme recouvrant avant tout les services dotés d'une importance au plan international (infrastructures, télécommunications, transport, etc.), et beaucoup moins ce qu'on appelle les professions libérales (notamment les architectes, avocats, médecins, ingénieurs, experts comptables et pharmaciens), dans la mesure où ces dernières s'exercent la plupart du temps dans le cadre de microentreprises d'échelon local et où, partant, elles relèvent, en vertu du principe de subsidiarité, de la compétence des États membres (cf. arrêt de la CJCE dans les affaires jointes C-94/04 et C-202/04, Cipolla-Macrinò <sup>(2)</sup>). Personne ne peut nier que certaines contraintes normatives sont nécessaires pour répondre aux attentes de la société en matière de niveau élevé d'expertise, d'expérience et de confiance. Le CESE se félicite de ce que les différents marchés concernés des professions libérales dans les États membres aient fait l'objet d'analyses détaillées mesurant l'étendue et l'intensité des restrictions en vigueur. Pour autant, il convient de souligner que ce ne sont pas seulement les effets économiques sur la structure de la concurrence, mais aussi les répercussions probables des libéralisations proposées sur le tissu social qui devraient être analysées. Cela n'exclut pas pour autant des procédures pour infractions aux règles concernant les

ententes et abus de position dominante, dirigées en premier lieu contre les efforts de fixation des prix de la part des associations professionnelles, procédures dont la conduite fait partie des missions des ANC.

1.2 Il a été proposé au CESE de s'appuyer davantage sur la vaste expertise et sur l'importante expérience professionnelle des associations et des organisations de la société civile qui sont représentées en son sein pour effectuer un suivi de l'activité de la DG Concurrence, et même d'entamer de temps en temps des enquêtes visant à la mise en œuvre de procédures liées à des affaires d'ententes, d'abus de position dominante ainsi que d'aides d'État. La DG Concurrence de la Commission pourrait apporter une contribution à cet égard en mettant régulièrement à la disposition du CESE des informations sur ses objectifs politiques voire sur son activité relative aux affaires, dans les limites des exigences de confidentialité.

1.3 Il conviendrait de mettre en place des réunions régulières entre les représentants du CESE et la personne de contact en charge des consommateurs à la direction générale de la concurrence. L'échange d'informations peut contribuer à assurer un dialogue continu avec les organisations de protection des consommateurs. Au moment où les enquêtes sectorielles <sup>(3)</sup> de la DG Concurrence concernant l'énergie (gaz et électricité) ainsi que les services financiers (banque de détail et assurance des entreprises) feront l'objet d'un compte rendu, leurs résultats devraient être mis à la disposition des représentants du CESE pour que ceux-ci puissent les examiner et les commenter (si possible dans le cadre d'un groupe de travail).

1.4 Le CESE note qu'il est nécessaire d'effectuer la synthèse de ses points de vue sur la façon dont la politique de la concurrence influe sur les valeurs économiques et sociales formulées dans les missions qui sont les siennes. Dans cette perspective, il lancera très prochainement les travaux pour l'élaboration d'un avis qui, dans l'esprit de l'agenda de Lisbonne, présente les notions de concurrence et de compétitivité, explique ce qu'elles recouvrent véritablement et expose leurs effets prévisibles sur les sociétés des États membres.

1.5 Lorsque la DG Concurrence a entamé des discussions au sujet de l'application de l'article 82 du traité CE (abus de position dominante), elle a publié une étude au sujet des comportements d'éviction d'une entreprise en position dominante, qui portent préjudice à ses concurrents et à la concurrence en tant que telle. Ce document a fait l'objet d'un vaste débat. La Commission a promis de poursuivre sa réflexion en s'intéressant

<sup>(1)</sup> Dans ce contexte, il est intéressant de mentionner son activité sur la scène internationale car dans bien des domaines et sur nombre de sujets, elle fait figure de «diplomatie économique appliquée» de l'UE.

<sup>(2)</sup> JO C 94 du 17.4.2004 et JO C 179 du 10.7.2004.

<sup>(3)</sup> Voir les paragraphes 35 (page 24) et 115 (page 45) du rapport.

à l'exploitation abusive d'une position dominante, question qui, du point de vue des consommateurs et des fournisseurs des entreprises dominantes sur le marché (PME), demeure plus sensible. Le CESE estime que la Commission devrait procéder dès à présent à l'élaboration du document de réflexion relatif aux comportements qui, en vertu de l'article 82, peuvent être considérés comme des comportements d'exploitation abusive de position dominante; il conviendrait ensuite que des débats aient lieu à partir de ce document, puis, une fois que des caractéristiques suffisantes auront pu être définies quant aux deux types de comportements abusifs — à savoir les comportements d'éviction et les comportements d'exploitation abusive —, il conviendrait que les conclusions se rapportant à l'interprétation des règles relatives à l'abus de position dominante soient dégagées dans le cadre de lignes directrices unifiées.

## 2. Introduction

2.1 Le libre jeu du marché n'entraîne pas toujours les meilleurs résultats possibles. Les distorsions de concurrence affectent les travailleurs et les consommateurs ainsi que les entreprises et l'économie en général. La politique de la concurrence et le droit de la concurrence constituent un instrument qui permet aux gouvernements de fixer des pratiques de marché équitables et d'en assurer l'application au moyen de règles matérielles et procédurales de droit administratif.

2.2 Au moment de donner l'avis du CESE au sujet du rapport, il est intéressant de mentionner que les États démocratiques modernes dotés d'une économie de marché disposent de deux séries essentielles d'instruments pour influencer sur l'économie:

- La politique industrielle, qui est une influence s'exerçant sur les acteurs du marché par le biais d'allègements fiscaux, de subventions et d'autres aides, et constituant une intervention directe dans l'économie.
- La politique de concurrence (au sens strict), qui non seulement définit quel type de pratiques est considéré comme indésirable, mais en outre, pour faire prévaloir des conditions de marché équitables, donne accès à des voies légales, et notamment à la mise en œuvre du droit, qui comporte des sanctions.

2.2.1 La direction générale de la concurrence est en mesure de faire usage de ces deux politiques: l'application des articles 81, 82 et 86 <sup>(4)</sup> du traité instituant la Communauté européenne (traité CE) correspond aux activités propres à une autorité de la concurrence.

2.3 Une autre remarque importante peut être formulée: il est largement admis que la concurrence équitale, exempte de distorsions et praticable des acteurs du marché constitue probablement la meilleure garantie offerte aux consommateurs que la qualité des biens et le choix dont ils pourront disposer seront au niveau de leurs attentes. Néanmoins, on ne doit pas oublier que bien d'autres éléments influencent «l'avantage du consommateur»: l'état global de la société, celui des facteurs matériels et spirituels ou moraux, ou les carences dans ce domaine, etc. Le Comité économique et social européen (que l'on nommera ci-après «le CESE» ou «le Comité») place le rapport de la DG Concurrence dans un tableau d'ensemble, qui sera envisagé sous l'angle des valeurs du Comité, telles que stipulées dans ses missions.

## 3. Application des articles 81 et 82 du traité CE

3.1 Lorsqu'en vertu des articles 81 et 82 du traité de Rome relatifs aux ententes et abus de position dominante (aux

restrictions de concurrence), la Commission exerce ses compétences d'application du droit, celles-ci s'adressent aux entreprises <sup>(5)</sup> présentes dans les États membres et peuvent être comparées au pouvoir d'exercer une compétence quasi judiciaire, dans la mesure où la Commission se prononce a posteriori sur les pratiques de marché des entreprises, conformément aux règles du droit de la concurrence. Conduite par la direction générale de la concurrence de la Commission (DG Concurrence) depuis le début des années 1960, cette activité se matérialise à travers les décisions de la Commission, qui avec les arrêts du Tribunal de première instance et de la Cour de justice des Communautés européennes (en cas de recours) ont donné naissance en l'espace de 45 ans à un ensemble juridique de précédents qui font autorité en la matière. La jurisprudence qui s'est ainsi accumulée au fur et à mesure des décisions relatives à différentes situations de marché constitue l'un des éléments les plus importants de l'acquis communautaire.

3.2 Au vu du rapport 2005, il apparaît clairement que la DG Concurrence a bien conscience de tous les aspects importants de la concurrence économique au sein et hors de l'UE et des tâches à accomplir pour assurer une sécurité juridique en la matière, d'autant plus que les autorités et les tribunaux nationaux de la concurrence peuvent aussi appliquer la jurisprudence essentielle de l'UE. Par conséquent, ces règles façonnent continuellement les pratiques juridiques européennes et nationales.

Concernant l'année 2005, le CESE souhaite apporter des commentaires au sujet des initiatives, propositions et enquêtes suivantes:

3.2.1 Règlement sur les règles d'accès aux dossiers de la Commission dans les affaires d'entente, d'abus de position dominante et de concentrations: il s'agit toujours d'une question sensible des procédures et la Commission en affine constamment les détails. La Commission européenne considère qu'il importe de garantir que les entreprises concernées par les procédures d'entente, d'abus de position dominante ou de concentration aient accès aux documents qu'elle élabore, c'est-à-dire tant aux dossiers qu'à leur version électronique. Le nouveau règlement remplace un texte antérieur adopté en 1997.

3.2.2 Une invitation aux plaignants potentiels à fournir des informations en vue de contribuer à la mise en œuvre efficace des règles de la concurrence: il est intéressant de constater que cette invitation a été publiée au sein du rapport à l'examen dans le présent avis. Il révèle les difficultés qui se posent s'agissant de la surveillance des marchés par les autorités de la concurrence et invite les organisations de la société civile et les associations professionnelles à apporter une contribution active à l'ouverture et la conduite d'enquêtes (pour ce qui est par exemple de rassembler des informations) en vue de poursuivre de graves infractions au droit de la concurrence.

3.2.3 Document de réflexion sur l'application de l'article 82 du traité CE (relatif aux abus de position dominante): la DG Concurrence entendait susciter un débat de spécialistes au sujet des pratiques d'éviction restreignant la concurrence, auxquelles recourent les entreprises qui ont un pouvoir de marché tel qu'elles peuvent influencer le comportement de leurs concurrents de manière à en retirer des avantages unilatéraux. Le document de réflexion (qui servira de base pour les lignes directrices à venir) a fait l'objet de plus de 100 contributions. Elles soulignent en majorité la nécessité d'une analyse économique des marchés et des acteurs pertinents. On ne peut nier un tel constat. Cependant, beaucoup de participants ont souligné qu'il importe de reconnaître le principe selon lequel il ne faut pas

<sup>(4)</sup> La Commission applique les dispositions de l'article 86 (traité CE) aux États membres et non aux entreprises.

<sup>(5)</sup> Il n'est pas nécessaire pour cela que l'entreprise se trouve sur le territoire d'un État membre. L'un des énormes avantages du droit européen de la concurrence est qu'il donne la possibilité d'infliger une sanction y compris sur la simple base de l'EFFET d'un comportement ou d'un accord qui restreignent la concurrence.

entraver les entreprises performantes dans la mise en œuvre de leurs stratégies de marché. Cela signifie qu'au lieu d'interdire de manière stricte les pratiques de marché abusives, cette théorie à la mode plaide en faveur d'une plus grande indulgence (d'une règle de raison, d'un principe ou d'une règle qui voudrait que l'on ait recours à une «appréciation de bon sens») à l'égard des stratégies d'entreprise agressives mais performantes. Toutefois, selon la jurisprudence européenne <sup>(6)</sup>, une telle approche est contraire au point de vue qui prédomine au niveau européen, lequel ne tolère pas les pratiques de marché abusives visant à évincer les concurrents non bienvenus <sup>(7)</sup>. Il ne fait aucun doute que ce dilemme est au cœur des politiques de concurrence: où se situent les limites que les acteurs décisifs du marché ne doivent pas franchir? Étant donné que le CESE souhaite défendre les intérêts de la société civile (PME <sup>(8)</sup>, travailleurs, consommateurs, etc.), il s'inquiète de connaître le résultat de ce débat.

3.2.4 Les lignes directrices concernant l'analyse d'impact prévoient que toutes les initiatives législatives et politiques du programme annuel de travail de la Commission seront examinées du point de vue de leurs répercussions probables, positives ou négatives, sur la concurrence. Il s'agit d'une initiative destinée à «prévenir des restrictions de concurrence inutiles ou disproportionnées», et ce dès la phase législative de l'UE. Cette prise en compte des incidences probables sur les marchés (lesquels?) révèle à quel point la notion de concurrence «intense» ou «parfaite» (c'est-à-dire équitable et exempte de distorsions) est ancrée dans l'approche de la Commission. Le CESE estime que «la concurrence» devrait être envisagée dans un sens bien plus large, alors même que les intérêts à long terme, en particulier dans le cas des consommateurs, des travailleurs et des petites et moyennes entreprises, peuvent considérablement différer des intérêts immédiats d'une situation de concurrence «parfaite» <sup>(9)</sup>.

3.2.5 Livre vert «Actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et abus de position dominante»: dans son récent avis, en date du 26 octobre 2006, le CESE a émis une appréciation positive dans ce domaine. La présentation par la Commission de son livre vert concernant les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et abus de position dominante a été bien accueillie et a provoqué un large débat car il existe une demande pour que les victimes de pratiques commerciales anticoncurrentielles puissent prétendre à des dommages et intérêts sur leurs pertes. Dans son récent avis INT/306, le CESE affirme entre autres que l'objectif est de protéger l'ensemble des acteurs concernés au sein du marché intérieur. Du fait de la libre circulation des biens, il est nécessaire qu'un certain degré d'uniformité soit assuré dans tous les pays en ce qui concerne les droits et obligations découlant des contrats. Par ailleurs, en matière de commerce transfrontalier, il faut favoriser un certain degré d'harmonisation entre les corpus juridiques respectifs des différents pays.

3.2.5.1 En second lieu, il faut tenir compte des autorités européennes de la concurrence et des autorités nationales de la concurrence (ANC), dont la mission est de définir les pratiques commerciales interdites ainsi que les sanctions à appliquer en la matière et à infliger aux entreprises qui contreviennent à la législation.

<sup>(6)</sup> Cf. point 341 de l'arrêt du Tribunal de première instance (troisième chambre) du 28 février 2002 dans l'affaire Compagnie générale maritime et autres contre Commission des Communautés européennes, ECR 2002, p. II-01011.

<sup>(7)</sup> Cf. l'affaire AKZO, JO L 374/1 du 31.12.1985, points 74 à 79.

<sup>(8)</sup> Ces dernières sont très souvent victimes de manœuvres irrégulières de la part des entreprises qui possèdent la suprématie sur le marché.

<sup>(9)</sup> Voir l'avis du Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e.V. (Fédération centrale des groupes industriels intégrés), Berlin: «Stellungnahme zum Diskussionspapier der Kommission zur Anwendung von Art 82 EG auf Behinderungsmissbräuche» (avis sur le document de réflexion de la Commission relatif à l'application de l'article 82 du traité CE aux pratiques d'exclusion), 21.3.2006.

3.2.6 Lancement d'enquêtes sectorielles dans les secteurs récemment libéralisés du gaz et de l'électricité: ces examens contribueront certainement à clarifier la situation réelle de ces secteurs qui revêtent une grande importance, ont une portée considérable et pour lesquels il a longtemps été déclaré que la libéralisation était la panacée. Il est grand temps que les marchés existant au niveau local, national ainsi qu'à plus vaste échelle fassent l'objet d'un examen impartial pour que soient mises en lumière plusieurs situations de monopole qui ont des conséquences préjudiciables pour les consommateurs, les travailleurs et les entreprises.

3.2.7 Communications électroniques: les marchés européens des communications électroniques, qui sont de plus en plus intégrés, se caractérisent par une insatisfaction croissante. Les taux appliqués au niveau du commerce de gros par les opérateurs de réseaux mobiles pour les frais liés à l'utilisation des téléphones mobiles à l'étranger sont trop élevés. C'est pourquoi la DG Concurrence a lancé des enquêtes par le biais de communications des griefs aux opérateurs. Les conclusions provisoires de l'enquête considèrent que, parmi les trois principales entreprises allemandes, deux ont abusé de leur position dominante en appliquant des tarifs «déloyaux et excessivement élevés».

3.2.7.1 Le CESE souhaiterait saisir cette occasion pour déclarer sans détours que l'expression «tarifs excessivement élevés» et l'idée qui la sous-tend s'est progressivement immiscée dans l'interprétation de l'article 82 du traité CE <sup>(10)</sup>, car dans sa formulation, le traité cite simplement le fait d'imposer des prix *non équitables*, ce qui en d'autres termes désigne des prix *injustes* ou *injustifiés*. Si la Commission a jusqu'à présent refusé d'enquêter sur les pratiques de marché constituées par des hausses de tarifs relevant de l'exploitation abusive de la part d'entreprises en situation de position dominante, et de constater des infractions en la matière, c'est parce qu'elle n'a pas souhaité définir des prix «bons» et «mauvais» <sup>(11)</sup> (ces prix se rapportaient principalement aux services vendus à l'intérieur des divers pays). Cependant, les opérateurs de téléphonie mobile satisfont une demande de plus en plus forte en matière de services de connexion (d'itinérance) internationale, et les consommateurs se montrent de plus en plus sensibles au coût qu'ils ont à payer. Ils perçoivent à juste titre des augmentations de prix même légères comme pouvant être «non équitables», sans qu'elles soient pour autant «excessives». Le CESE attend avec intérêt les résultats et les décisions de la Commission concernant cette affaire et d'autres cas analogues.

3.2.8 Décision condamnant l'entreprise AstraZeneca à une amende pour utilisation abusive des procédures et réglementations publiques: la Commission a adopté une nouvelle approche concernant l'interprétation de l'article 82 (traité CE) lorsqu'elle a condamné AstraZeneca AB et AstraZeneca Plc (AZ) à une amende de 60 millions d'euros pour infraction aux dispositions de l'article 82 du traité CE (et de l'article 54 de l'accord sur l'Espace économique européen). L'abus commis se présentait comme suit: en vue de conserver la protection en matière de droits de propriété intellectuelle qui leur permettait de continuer à proposer leurs produits à un prix élevé sur de nombreux marchés, les deux entreprises interdépendantes ont utilisé abusivement les procédures et les réglementations, sur la base d'un règlement du Conseil, et on fait en sorte d'obtenir un certificat complémentaire de protection pour le brevet de leur produit antiulcèreux, le Losec. Elles ont commis cet abus en communiquant des informations trompeuses aux autorités et organes décisionnels concernés. Leur démarche s'est traduite par une extension du brevet. Par conséquent, la validité du brevet du Losec n'a pu être considérée comme expirée. Le Losec n'a ainsi

<sup>(10)</sup> Voir l'article 82 du traité CE.

<sup>(11)</sup> Voir «Commission practice concerning excessive pricing in Telecommunications» (La pratique de la Commission quant aux tarifs excessivement élevés appliqués dans le secteur des télécommunications), Competition policy (Lettre d'information de la politique de la concurrence), 1998, n° 2, p. 36.

pas pu devenir un générique, ce qui a empêché des entreprises plus petites capables de commercialiser ce médicament antiulcéreux de le produire, et ce à un coût bien plus faible que celui proposé par les entreprises AstraZeneca. Les conséquences du report de la date d'expiration du brevet ont ainsi indirectement porté préjudice aux consommateurs.

3.2.8.1 La nouveauté de cette procédure pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et abus de position dominante tient à ce que dans sa décision, la Commission a jugé que même si les concurrents disposent de recours dans le cadre de la procédure d'extension du brevet, l'application de l'article 82 du traité CE n'en est pas pour autant exclue. Les entreprises AstraZeneca se trouvaient en situation de position dominante sur les marchés européens (et les autres marchés) concernés et l'abus a été commis au moyen de procédures engagées de façon frauduleuse.

3.2.8.2 Le CESE souhaiterait saisir cette occasion pour souligner que ce type de pratique de marché s'insérerait bien mieux au sein des «pratiques commerciales déloyales»<sup>(12)</sup> qui jusqu'à présent ne sont pas du ressort de la DG Concurrence. Dans ce cas particulier, l'abus commis s'est appuyé sur une position dominante, mais dans bien d'autres cas, des entreprises ont des comportements similaires, quel que soit leur pouvoir de marché, et demeurent impunies. Si l'on pense en termes de marchés communautaires intégrés, il faut également veiller à assurer une meilleure protection aux consommateurs et aux concurrents, qui sont dans bien des cas des PME. La décision de la Commission dans l'affaire AstraZeneca annonce des progrès dans cette direction.

3.2.9 Décision concernant le mandataire de contrôle dans l'ancienne affaire Microsoft: cette affaire célèbre a eu des répercussions et les entreprises américaines en ont tiré des leçons. Elles ont compris que le système juridique européen joue son rôle de «chien de garde» et ce même à l'égard des acteurs du marché les plus puissants en dehors de l'Union européenne. Cette toute dernière décision montre à quel point la Commission recherche et élabore des solutions mutuellement acceptables, de façon à ce que l'entreprise qui viole la réglementation européenne puisse revenir dans des cadres de concurrence normaux. La nomination d'un mandataire<sup>(13)</sup> en vue d'effectuer le suivi des efforts réalisés par le géant de l'industrie de l'information pour se conformer aux mesures correctives prescrites par la décision est en fait un instrument emprunté aux procédures employées pour le contrôle des concentrations. Elle reflète la bonne volonté affichée par la DG Concurrence dans le cadre d'une coopération visant au règlement des conflits.

3.2.10 Lancement d'enquêtes sectorielles dans le domaine des services financiers: le Comité soutient les enquêtes qui ont été ouvertes dans le secteur des cartes de paiement et des services de banque de détail (comptes courants et instruments de financement des petites et moyennes entreprises) ainsi que concernant un phénomène particulier qui se manifeste dans le domaine de l'assurance des entreprises (voir paragraphe 3.2.10.2).

3.2.10.1 En ce qui concerne les services bancaires susmentionnés, la concurrence est affaiblie par des barrières à l'entrée, le manque de choix effectif et, vraisemblablement, l'existence de positions dominantes.

3.2.10.2 S'agissant de l'assurance des entreprises, l'enquête sectorielle «examinera notamment l'étendue de la coopération entre les assureurs et les associations d'assurance dans des

domaines tels que la détermination des conditions types d'assurance<sup>(14)</sup>. Alors que, dans de nombreux cas, une telle coopération peut entraîner des gains d'efficacité, des formes de coopération susceptibles de fausser la concurrence peuvent limiter, du côté de la demande, les possibilités de négocier les conditions de couverture et également restreindre la concurrence et l'innovation sur le marché.

3.2.11 Proposition de la Commission relative aux obligations et contrats de service public de transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable: la proposition révisée concernant les obligations et contrats de service public de transports de voyageurs peut favoriser la participation des PME qui exercent une activité dans ce domaine et ainsi les placer dans une meilleure position pour assurer une part du transport local.

3.2.12 Création d'une nouvelle direction Cartels spécialisée dans la lutte contre les cartels caractérisés: le CESE soutient pleinement les progrès réalisés en matière de traitement professionnel des affaires d'ententes illicites.

3.2.13 Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, les règlements n° 1/2003 et 773/2004 relatifs aux procédures pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et abus de position dominante ont introduit un nouveau système destiné à identifier les intentions potentiellement anticoncurrentielles des accords que les acteurs du marché prévoient de conclure, ainsi que les incidences potentielles de ces accords. Les entreprises n'ont plus la possibilité de transmettre une notification à la Commission ni aux autorités de la concurrence des États membres concernant les projets de contrats d'entreprises communes et les projets de contrats de coopération (horizontale et verticale) pour obtenir une position préalable de l'autorité de la concurrence quant à la nature anticoncurrentielle éventuelle de l'accord prévu. Cela signifie qu'au lieu d'obtenir une exemption individuelle, une «lettre administrative de classement» ou une «attestation négative» de la DG Concurrence, comme c'était le cas avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, les entreprises doivent elles-mêmes contrôler tous les aspects de l'accord prévu afin de vérifier s'il satisfait tout ou partie des critères pour pouvoir prétendre avoir un impact positif sur les marchés pertinents concernés, conformément à l'article 81, troisième alinéa<sup>(15)</sup> du traité CE. Il est notamment précisé, parmi ces conditions, que si un accord analogue (la plupart du temps, de création d'une entreprise commune) est conclu sur un certain marché et engendre des avantages pour ses participants, une partie de ces avantages doit aller aux consommateurs.

3.2.13.1 Le CESE souhaite souligner que l'incapacité à remplir la condition formulée dans la dernière phrase du paragraphe précédent doit constituer un motif conduisant à considérer une pratique comme étant anticoncurrentielle. Lorsqu'elle évalue les accords contraires aux dispositions de l'article 81, premier alinéa, la Commission devrait évaluer comme constituant une circonstance aggravante toute preuve attestant que les pratiques des entreprises étaient destinées à désavantager les consommateurs.

<sup>(14)</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/financial\\_services/decision\\_insurance\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_insurance_fr.pdf).

<sup>(15)</sup> Article 81, troisième alinéa: «Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables:

- à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,
- à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises,
- et à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en **réserveant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte**, et sans:
  - a) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs,
  - b) donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence».

<sup>(12)</sup> Cf. considérant 8 de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

<sup>(13)</sup> Le choix de la personne du mandataire a été fait de commun accord avec Microsoft, qui supportera même les frais y afférents.

#### 4. Contrôle des concentrations

4.1 Une fonction importante de la Commission consiste à examiner la structure de marché et la position dominante prévisibles engendrées par les concentrations constituées par des entreprises qui souhaitent regrouper leurs capacités de développement, de production et leurs capacités commerciales afin d'obtenir plus de pouvoir de marché et une meilleure situation. Peuvent être considérées comme donnant lieu à des concentrations non seulement les fusions d'entreprises mais également les créations d'entreprises communes si les principaux pouvoirs de décision convergent vers une gestion unique et unifiée et que l'activité des différents participants correspond à celle d'un seul acteur sur le marché concerné. Les concentrations ont notamment pour objectif d'accroître l'efficacité, d'accélérer le développement de produits, de réduire les coûts ainsi que d'obtenir des avantages en matière de gestion. Toutefois, du point de vue de la concurrence, les concentrations peuvent avoir des incidences négatives car le regroupement de pouvoirs de marché donne souvent naissance à des positions dominantes, et les dangers d'abus sont importants lorsque tel est le cas. Les fusions ont parfois un impact négatif. Plusieurs études ont démontré que les fusions ne favorisent pas toujours l'efficacité ou la croissance. Elles peuvent même à long terme avoir un impact négatif sur les bénéficiaires ainsi que sur la valeur de l'entreprise. Dans le même temps, la suppression de nombreux emplois peut intervenir. C'est pourquoi il est important de prendre aussi en compte, lorsqu'il s'agit d'évaluer des fusions, les questions liées à l'emploi et les sujets relatifs à la politique sociale (par exemple les emplois). Le meilleur moyen d'évaluer si la concentration souhaitée peut avoir pour effet une distorsion de la concurrence est de vérifier les caractéristiques du projet de fusion au regard des dispositions de l'article 81, troisième alinéa du traité CE (cf. note de bas de page n°12). Si la concentration satisfait aux critères qui y sont cités du point de vue de la structure du marché et du pouvoir de marché des entreprises concernées par la fusion, elle est réputée acceptable. Il s'agit là d'un point de connexion important entre le contrôle des concentrations (qui appartient essentiellement aux instruments de la politique industrielle) et les règles en matière d'ententes et d'abus de position dominante, sur lesquelles s'appuient les autorités pour appliquer la politique de concurrence au sens étroit du terme.

4.1.1 Si le volume annuel de leurs ventes dépasse certains seuils au sein de l'UE et/ou à l'échelle mondiale, les entreprises sont tenues de notifier à la Commission leur intention formelle de constituer un pouvoir de marché conjoint (une concentration) et la DG Concurrence conduit alors des procédures de première et parfois de seconde phase. Le pouvoir de marché n'est pas une condition de l'obligation de notification: la Commission examine si la concentration en question restreint ou non de manière importante la concurrence, par exemple par la création d'une position dominante ou par le biais d'un renforcement.

4.2 L'un des objectifs essentiels du contrôle des concentrations (et l'un de ses résultats attendus) est de contribuer à la *compétitivité* des producteurs et des distributeurs européens sur la *scène internationale* <sup>(16)</sup>. Le problème inhérent à la pratique de l'UE est que les entreprises accèdent, du fait des concentrations, à une position de marché si forte qu'elle en est susceptible de les inciter à des distorsions de concurrence au sein du marché commun. On peut observer que la Commission s'efforce de réduire ce risque, en soumettant son autorisation à plusieurs conditions (il s'agit des «mesures correctives») telles que l'acceptation de la part de l'entreprise de procéder à des cessions d'ac-

tifs, la vente de droits de propriété intellectuelle, l'abandon de la distribution dans certains pays, etc. Quoi qu'il en soit, une étude des statistiques impressionnantes dont font l'objet les concentrations conduit à penser qu'il est impossible d'en déduire si:

- l'ensemble ou une majorité des concentrations effectivement réalisées et atteignant les montants seuils ont fait ou non l'objet de notifications de la part des entreprises;
- la DG Concurrence est ou non en mesure de déterminer si les entreprises qui ont concrétisé leurs projets de concentration après autorisation au cours des années passées ont ou non abusé de leur pouvoir de marché accru.

4.3 En octobre 2005, la DG Concurrence a publié une étude relative aux engagements pris dans le cadre des affaires de concentration. Elle comporte les engagements que la Commission a prescrits aux entreprises comme prérequis pour l'obtention d'une autorisation et qui sont destinés à diminuer les incidences anticoncurrentielles présumées, ainsi que leurs évaluations *ex post* détaillées. Dans plus de 40 % des affaires acceptées, des problèmes sérieux non résolus sont apparus (transfert incomplet des entreprises cédées, définition inadéquate des éléments d'actifs à céder, etc.). On peut considérer qu'il s'agit là d'un avertissement qui rappelle à quel point il est nécessaire d'enquêter sur les pratiques susceptibles d'être constitutives de restrictions de la concurrence au sens de l'article 82, au regard du pouvoir de marché accru des parties intéressées dans le cadre des concentrations autorisées.

#### 5. Aides d'État

5.1 Une des principales tâches de la DG Concurrence est de suivre l'activité des États membres pour ce qui est d'examiner à quelles entreprises ceux-ci accordent un soutien financier et sur quelle base. Étant donné que l'Union européenne entend assurer «des conditions de concurrence équitables» à toutes les entreprises qui exercent leur activité au sein du marché intérieur, la notion d'aide d'État a été soigneusement façonnée et soutenue de manière cohérente à l'égard des politiques industrielles publiques. Les interventions financières directes ne sont pas les seules à être soumises à examen: les avantages fiscaux et tout type d'avantage reçu par les entreprises sur une base sélective peuvent être jugés inacceptables aux yeux de la Commission européenne, s'ils constituent des distorsions de concurrence.

5.2 En 2005, la DG Concurrence s'est efforcée, dans le cadre de son activité, de mieux clarifier les objectifs et les règles applicables en matière d'octroi d'aides d'État au sein des pays de l'UE. Par cette démarche elle souhaitait promouvoir le succès de la stratégie de Lisbonne, en faisant en sorte que les aides soient utilisées de manière à contribuer à la compétitivité de l'ensemble de l'économie européenne. Dans le but d'améliorer la coordination entre les parties intéressées (à savoir les pouvoirs publics, les entreprises et leurs organisations) et d'orienter les fonds publics vers des secteurs où ils peuvent être utilisés efficacement, elle a lancé un plan d'action dans le domaine des aides d'État <sup>(17)</sup>. Les principes directeurs de ce plan ne sont pas en rupture par rapport aux pratiques préexistantes mais visent à contribuer à la mise en place de bonnes pratiques, auxquelles les États membres pourraient se conformer. Quelques remarques:

5.2.1 Les «bons et les mauvais» exemples cités dans le rapport illustrent la variété de motifs pour lesquels des entreprises peuvent obtenir un secours financier. Le CESE adhère bien entendu pleinement à l'idée qu'il faut œuvrer pour «*que l'argent public soit utilisé de façon efficace, dans l'intérêt des citoyens de l'Union, l'objectif étant d'améliorer l'efficacité économique, de générer*

<sup>(16)</sup> Le contrôle des fusions a pour principal objectif de garantir qu'une concentration n'ait pas pour résultat de restreindre la concurrence dans une part importante du marché commun. Ainsi, par exemple, suivant le droit communautaire de la concurrence, il n'est pas possible d'autoriser, sous prétexte qu'elle permettra à l'entreprise concernée d'être plus compétitive sur le marché mondial, une fusion qui, au sein de l'UE, restreint la concurrence.

<sup>(17)</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/)

plus de croissance et d'emplois durables, d'augmenter la cohésion sociale et régionale, d'améliorer les services d'intérêt économique général et de favoriser le développement durable et la diversité culturelle»<sup>(18)</sup>. Toutefois, compte tenu des mauvaises conditions liées à la faiblesse des infrastructures, du climat entrepreneurial défavorable aux petites et moyennes entreprises, et d'autres conditions désavantageuses, particulièrement dans les nouveaux États membres, le CESE ne peut apporter son soutien à l'objectif d'une réduction des aides d'État.

5.2.2 Il semble que dans plusieurs États membres, on continue à considérer qu'il est important de créer des conditions financières favorables pour les entreprises traditionnelles en crise et à cet effet de leur accorder des aides afin de leur porter secours ou de les restructurer. Du point de vue de l'emploi, le CESE ne peut critiquer cette démarche. Toutefois, on peut citer plusieurs cas où la Commission elle-même a exprimé des doutes quant à la viabilité de l'aide destinée à permettre aux entreprises sauvées de la faillite de retrouver une situation économique équilibrée.

5.2.3 Conformément au train de mesures légales lancé en juillet et harmonisé au regard du plan d'action dans le domaine des aides d'État, «les sociétés pourront recevoir un soutien public leur permettant de couvrir l'ensemble des coûts engagés, tenant également compte d'un montant de bénéfice raisonnable, dans le cadre de leurs missions de service public telles qu'elles ont été définies et leur ont été confiées par les pouvoirs publics». Dans la mesure où elles peuvent contribuer à pallier des difficultés financières (en toute probabilité pour des PME d'envergure locale), ces facilités pourraient constituer de bons exemples d'utilisation efficace des fonds publics au bénéfice des citoyens et des entreprises de l'UE.

## 6. Fonctionnement du réseau européen de la concurrence (REC)

6.1 L'année 2005 a constitué le premier exercice complet d'application des procédures concernant les ententes et abus de position dominante telles que modifiées par le règlement du Conseil n° 1/2003. Cela signifie que:

- si le commerce entre États membres est affecté, alors les autorités de la concurrence et les tribunaux des États membres doivent appliquer les règles matérielles de l'UE relatives aux ententes et abus de position dominante (les articles 81 et 82), lesquelles sont directement applicables aux entreprises, ainsi que la jurisprudence;
- parallèlement, la Commission a accompli des efforts en vue d'établir des relations continues, étroites et réciproques avec chaque autorité nationale de la concurrence, ainsi que des contacts entre les différentes ANC, afin que voie le jour un forum approprié au sujet de questions générales de politique et afin de disposer d'instruments adéquats pour coopérer dans le cadre du traitement des affaires concrètes.

Bruxelles, le 26 avril 2007.

6.2 Au vu du rapport auquel se réfère le présent avis, il ressort clairement que l'implication des tribunaux nationaux dans la mise en œuvre du droit européen de la concurrence est limitée et qu'on ne s'attend pas à ce qu'elle se fasse sans difficultés dans un avenir proche. Une des explications importantes à cet égard pourrait être que les juridictions de première instance compétentes en droit de la concurrence diffèrent d'un pays à l'autre. Une autre explication est que, jusqu'à présent, seul le droit national de la concurrence était disponible; en dépit du fait que l'harmonisation législative s'est répercutée en profondeur dans les systèmes juridiques des États membres, il continue à exister des différences entre le droit de l'UE et le droit national de beaucoup d'États membres. Pour l'instant, il semble que les parties plaignantes elles-mêmes soient réticentes à porter des affaires devant les tribunaux nationaux<sup>(19)</sup>.

6.3 Autre raison dissimulée: les États membres n'ont pas réellement accès à la jurisprudence européenne, qui en fait est une véritable source du droit de la concurrence. En ce qui concerne le droit procédural, il existe des présentations succinctes des différentes situations procédurales auxquelles s'ajoutent des références aux précédents en la matière, mais ni la Commission ni la Cour de justice des Communautés européennes n'ont encore jusqu'à présent élaboré de manuels similaires au sujet du *droit matériel*<sup>(20)</sup>. Si l'on souhaite que les tribunaux des États membres diffusent l'application qui est actuellement faite des articles de l'UE relatifs aux ententes et abus de position dominante, il faudrait en premier lieu rassembler les *exemples d'affaires jurisprudentielles* les plus importantes (et les plus souvent citées) sous forme de manuel, qui serait complété par des explications des concepts et des définitions, ainsi que par les déclarations et les conclusions figurant dans les arrêts du Tribunal de première instance et de la Cour de justice des Communautés européennes. Ce recueil devra évidemment être traduit dans toutes les langues nationales puis être régulièrement mis à jour. Le Comité est convaincu qu'à moins d'éditer et de publier des recueils de jurisprudence dans toutes les langues d'usage dans les États membres et d'organiser des formations au droit de la concurrence notamment pour tous les juges nationaux, avocats et experts intéressés, l'application correcte des règles de la concurrence de l'UE dans les États membres ne gagnera pas du terrain.

6.4 Pour ce qui est d'établir un réseau permettant de communiquer et de coopérer avec les autorités nationales de la concurrence, la Commission (et évidemment en particulier la DG Concurrence) est parvenue à asseoir le réseau européen de la concurrence sur une base solide au cours d'un laps de temps relativement court. Les forums et les groupes de travail décrits dans le rapport constituent les liens en chaîne d'un système de coopération bien établi, au sein duquel les ANC entrent très souvent directement en contact avec leurs homologues (et ce même au niveau des personnes chargées du traitement des affaires) sans que Bruxelles ait besoin d'agir en tant qu'intermédiaire. Il peut être justifié de dire que l'intégration n'a atteint une telle ampleur dans aucune autre section de l'organisation formelle de l'UE.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(19)</sup> Si les entreprises litigieuses sont enregistrées dans plusieurs États membres et que la pratique de marché a été exercée dans différents pays, le fait même de savoir quel tribunal national est compétent peut donner matière à débat.

<sup>(20)</sup> Les principaux cabinets d'avocats ont déjà rassemblé ce genre de textes mais ceux-ci sont évidemment réservés à leur usage propre.

<sup>(18)</sup> SEC(2006) 761 final.

## ANNEXE

## à l'avis du Comité économique et social européen

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

**Paragraphe 3.2.10.1**

Supprimer:

~~«3.2.10-~~

~~En ce qui~~

~~concerne les services bancaires susmentionnés, la concurrence est affaiblie par des barrières à l'entrée, le manque de choix effectif et, vraisemblablement, l'existence de positions dominantes».~~

*Exposé des motifs de M. SARTORIUS*

Le texte de ce paragraphe n'est pas clair car l'on ne comprend ni à quelles barrières, ni à quel choix effectif, ni à quelles positions dominantes il se réfère. Cela peut engendrer des confusions, à moins d'expliquer en détail, sans faire de généralisations.

Le secteur bancaire européen est sans conteste l'un des secteurs les plus concurrentiels de l'économie européenne. Cette concurrence bénéficie aux consommateurs et au secteur.

S'il est fait référence aux obstacles à une meilleure intégration intraeuropéenne du secteur des services bancaires destinés aux particuliers (*retail banking*), les principales entraves sont dues au manque d'harmonisation des réglementations relatives à la protection du consommateur et aux régimes d'imposition. L'accent doit être mis sur cette harmonisation. La mise en oeuvre de l'espace unique de paiement en euros SEPA (*Single Euro Payments Area*) va constituer une avancée importante, en changeant profondément les aspects relatifs aux cartes de crédit et aux paiements transfrontaliers.

*Exposé des motifs de M. PATER*

Les raisons pour lesquelles il est proposé de supprimer ce paragraphe sont les suivantes:

- Le texte est flou et peut dès lors donner l'impression que le Comité remet en cause les barrières naturelles à l'entrée sur le marché des services bancaires, qui visent à garantir un niveau de sécurité approprié.
- On ne voit pas clairement les réalités auxquelles se réfère l'allusion à un «manque de choix objectif», le marché des services bancaires étant l'un des secteurs les plus concurrentiels de l'économie européenne.
- S'il se produisait des cas de position dominante (préjudiciable à la clientèle), il va sans dire que la direction générale Concurrence, dont le présent avis fait l'éloge à plus de vingt reprises, engagerait sur-le-champ les démarches indispensables pour en contrecarrer les effets dommageables.
- Ce paragraphe se situe en dehors du fil conducteur de l'avis, tant et si bien que loin d'obscurcir ce dernier, sa suppression en rendra le texte plus compact et plus limpide.

*Exposé des motifs de M. BURANI*

L'affirmation selon laquelle la concurrence en matière de services bancaires est «affaiblie» ne répond tout simplement pas à la réalité des faits, comme quiconque peut aisément le vérifier. Il n'est pas indiqué de quelle nature ni de quel type sont les «barrières à l'entrée», lesquelles de toute façon n'existent pas (et qui, si elles existaient, devraient être mentionnées). S'agissant de la liberté de choix, il existe sur l'ensemble du territoire de l'Union des milliers de banques qui se livrent une concurrence acharnée, tant pour ce qui est de la qualité des services que des tarifs. En ce qui concerne les «positions dominantes», le consommateur a toujours le choix entre des banques en tous genres et de toutes dimensions, depuis les multinationales jusqu'aux banques privées et aux coopératives locales. Si de telles positions dominantes existaient, les autorités aussi bien nationales qu'européennes en charge de la concurrence se seraient depuis longtemps fait un devoir d'intervenir, ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici. Ce paragraphe ne fait que reproduire des lieux communs sur les entraves à la libre prestation de services financiers, sans apporter aucune preuve ni aucun exemple à l'appui de ces affirmations.

*Résultat du vote:*

Voix pour: 66

Voix contre: 71

Abstentions: 25

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE»**

COM(2006) 232 final — 2006/0086 COD

(2007/C 168/05)

Le 10 novembre 2006, 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 21 mars 2007 (rapporteur: **Staffan Nilsson**).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

## 1. Résumé

1.1 Le CESE se félicite d'une stratégie thématique en faveur de la protection des sols à l'échelle de l'Union, et soutient en principe l'établissement d'une directive cadre.

1.2 La directive doit se concentrer sur les domaines dans lesquels les problèmes sont les plus importants, et où la menace pour les terres arables est la plus grave, comme les changements dans l'utilisation du sol (là où les terres arables sont utilisées pour construire des habitations, des routes, etc.), la contamination des sites industriels et l'imperméabilisation des sols. La stratégie européenne doit respecter le principe de subsidiarité.

1.3 Les coûts de la dégradation des sols doivent être supportés par les responsables de ces préjudices, dans le cas où ceux-ci sont proportionnés, et non en premier lieu par les utilisateurs des sols.

1.4 Si l'objectif d'une directive cadre est de garantir une base commune, les degrés d'ambition des différents États membres doivent être semblables, afin d'éviter une situation de nature à fausser la concurrence.

1.5 Une exploitation de la terre et de la forêt qui met en œuvre de bonnes pratiques agricoles conserve et améliore les capacités des sols.

1.6 Les terres agricoles destinées à la production de produits alimentaires supposent, par définition, qu'un sol naturel ait été exploité et qu'une certaine influence soit inévitable.

1.7 Le CESE exprime une vive critique à l'égard du fait que la Commission n'a pas encore présenté sa proposition mise à jour d'une nouvelle directive révisée sur les boues d'épuration, et il demande à la Commission de publier au plus vite cette directive, qui constitue l'une des pierres angulaires d'une politique visant à protéger les sols destinés à l'agriculture, et à empêcher l'augmentation des contaminations par des substances dangereuses.

1.8 La remise en état du sol, prévue à l'article 1 relatif à l'objet et au champ d'application de la directive, devrait être traitée en fonction de la situation effective et faire l'objet d'une décision au cas par cas.

1.9 L'élaboration d'une politique sectorielle nationale, conformément à l'article 3, ne doit pas avoir pour effet des distorsions de concurrence entre les États membres.

1.10 Les mesures que doivent prendre les États membres, prévues à l'article 4, doivent rester dans des proportions raisonnables.

1.11 L'article 12 devrait être formulé différemment concernant le fait que dans certains cas, un acheteur potentiel pourrait assumer l'obligation de présenter un rapport.

1.12 Les sanctions préconisées à l'article 22 doivent également rester dans des proportions raisonnables par rapport au préjudice subi. Le CESE estime inacceptable qu'un unique préjudice puisse donner lieu à plusieurs sanctions.

1.13 Les mesures de réparation qui doivent être prises par l'exploitant, selon l'article 23, ne sont justifiées que si celui-ci est également responsable du préjudice survenu.

1.14 La mise en place d'un comité d'experts indépendants composés d'experts publics et privés devrait pouvoir faciliter la mise en œuvre de la stratégie des sols.

## 2. Proposition de la Commission

2.1 Le sol peut être considéré comme ressource non renouvelable, pourtant la qualité des sols se dégrade rapidement dans de nombreux endroits du territoire de l'UE, phénomène exacerbé par l'activité humaine, notamment l'industrie, le tourisme, le développement urbain ou les infrastructures du système de transports, ainsi que certaines pratiques agricoles et sylvicoles.

2.2 Le sol constitue une ressource d'intérêt commun pour l'UE et s'il n'est pas protégé à l'échelon communautaire, le développement durable et la compétitivité à long terme s'en trouveront compromises en Europe. Différentes politiques communautaires contribuent déjà à la protection des sols, mais il n'existe aucune politique unifiée. Seuls neuf États membres possèdent une législation spécifique en matière de protection des sols répondant souvent à un risque déterminé, notamment la contamination. La dégradation de l'état des sols a de graves répercussions dans d'autres domaines d'intérêt commun pour l'UE, tels que l'eau, la santé humaine, le changement climatique, la protection de la nature et de la biodiversité et la sécurité des aliments.

2.3 Dans ce contexte, la Commission propose une stratégie des sols pour l'Europe, exposée dans une communication assortie d'une proposition de directive cadre et d'une évaluation d'impact. La directive cadre établit des principes, des actions et des objectifs communs. Elle invite les États membres à faire le point sur la dégradation des sols et à la combattre de manière systématique, à mettre en œuvre des mesures de précaution et à intégrer la protection des sols dans d'autres domaines d'action politique. Elle autorise toutefois une certaine flexibilité, de sorte qu'il appartient aux États membres de définir leur degré d'ambition dans ce domaine, des objectifs spécifiques et les mesures pour y parvenir, étant entendu que la dégradation de l'état des sols offre une image très disparate en Europe, où l'on a recensé 320 grands types de sols différents.

2.4 Il est demandé aux États membres de répertorier les zones où il existe des risques d'érosion, d'appauvrissement des matières organiques, de tassement, de salinisation et de glissement de terrain. Ils devront fixer des objectifs de diminution du risque pour ces zones et mettre sur pied des programmes de mesures afin de les réaliser. Ils devront également empêcher toute contamination supplémentaire, dresser un inventaire des sites contaminés sur leur territoire et élaborer des stratégies nationales d'assainissement. En cas de vente d'un site ayant fait l'objet ou faisant l'objet d'une activité susceptible d'être contaminante, un rapport concernant l'état du sol devra être fourni à l'administration et à l'autre partie de la transaction par le vendeur ou par l'acquéreur. Enfin, les États membres sont exhortés à limiter ou à atténuer les effets de l'imperméabilisation des sols, moyennant par exemple une réhabilitation des friches industrielles.

### 3. Observations générales

3.1 Le CESE se félicite de la communication de la Commission sur «une stratégie thématique pour la protection des sols» qui fait suite à la précédente communication de 2002 <sup>(1)</sup>, et de la proposition de mise en place d'une «directive cadre pour la protection des sols». Le CESE avait demandé dès l'an 2000, dans un avis d'initiative sur l'utilisation des boues d'épuration en agriculture <sup>(2)</sup>, que la Commission prenne une initiative en vue de fixer des normes communautaires minimales pour la protection des sols.

3.2 La Commission a effectué une procédure ouverte et globale au cours des quatre années qui ont suivi, en menant des discussions et de nombreuses consultations différentes afin d'élaborer une stratégie pour la protection des sols, procédure que le CESE a également eu la possibilité de suivre. Les remarques faites dans le présent avis ont principalement pour objet de réagir à la proposition de directive cadre, sur laquelle le CESE est consulté, mais elles concernent aussi, le cas échéant, la communication de la Commission.

3.3 Les sols et leurs fonctions sont une ressource inestimable pour la nature, le cycle de la vie et la survie même des êtres humains. Les activités humaines influent de différentes façons sur les fonctionnalités des sols et sur leur utilisation. Une stratégie européenne doit se concentrer sur les domaines dans lesquels la menace pesant sur les terres arables est la plus grave, comme les changements dans l'utilisation du sol, la contamination des sites industriels, l'imperméabilisation et l'érosion.

3.4 Les sols et leurs fonctionnalités, de même qu'un certain nombre d'autres domaines politiques, sont assujettis à une double législation différente, communautaire et nationale, tels que la directive-cadre sur l'eau, la directive sur les nitrates, la législation relative aux produits chimiques, etc. Certains pays présentent déjà des types spécifiques de législation, de surveillance et de recensement des sols et des contaminations dont il est victime, c'est pourquoi la proposition de la Commission ne devrait pas aggraver la situation, mais apporter suffisamment de flexibilité pour ces pays.

3.5 La Commission souligne que les coûts engendrés par la dégradation des sols ne sont pas assumés par les personnes qui exploitent ces sols, mais par la société ou d'autres intervenants. Le CESE souhaite souligner que la responsabilité d'un dommage doit être assumée par celui qui le cause, qui n'est pas obligatoirement toujours l'exploitant. Dans de nombreux cas, les exploitants des sols subissent les effets de la pollution atmosphérique, des contaminations provenant d'autres secteurs à travers les émissions industrielles, les inondations et d'autres émissions de polluants, et ils se retrouvent donc exposés à des influences nocives dont ils ne sont aucunement responsables.

3.6 Le CESE note cependant que la Commission souligne d'un bout à l'autre de son texte que les investissements nécessaires à la protection doivent être consentis par la source même de l'effet en question, ce qui est naturellement juste. Cela créerait également des conditions de responsabilité équitables. Cela impliquerait également que d'autres domaines législatifs que ceux spécifiquement consacrés aux sols seraient concernés.

3.7 Le CESE soutient l'adoption d'une stratégie spécifique pour la protection des sols, et son élaboration à travers une directive-cadre spécifique. Celle-ci créerait les conditions d'une protection similaire, dotée de règles fondamentales communes, à l'égard de problèmes qui sont, par nature, susceptible d'être transfrontaliers. Si l'on veut véritablement renforcer la protection des sols, ce domaine politique doit toutefois être également intégré aux autres législations.

3.8 La Commission estime également que le rapport entre coûts et bénéfices sera variable en fonction du degré d'ambition adopté, et de la manière dont seront exploitées les possibilités qui existent par exemple dans le cadre environnemental au sein de la politique agricole commune. Le CESE souhaite souligner ici que la manière dont les États membres interpréteront et appliqueront, avec la même sécurité juridique qui s'impose, ce que l'on appelle «l'éco-conditionnalité» rendue obligatoire par la PAC, reste un problème non résolu. Si l'objectif d'une directive cadre est de garantir un fondement commun à la protection des sols, et à éviter notamment que les acteurs concernés soient soumis à de nombreuses obligations économiques différentes, alors les degrés d'ambition doivent également être relativement semblables, pour éviter une situation de nature à fausser la concurrence.

3.9 La Commission cite comme premier exemple d'activité humaine pouvant contribuer à la dégradation des sols les pratiques inadéquates en matière agricole et forestière. Des cultures agricoles et forestières qui mettent en œuvre de bonnes pratiques agricoles contribuent plutôt à conserver, voire à améliorer la capacité du sol. La menace qui pèse sur les terres cultivées vient des changements dans l'utilisation du sol, de l'expansion industrielle, des infrastructures de circulation, de la pollution atmosphérique, de l'ozone troposphérique, et d'autres contaminations. Bien que l'aménagement de l'espace (urbanisme) ne relève pas de la compétence communautaire de l'UE, mais des États membres, il convient également de tenir compte de ces éléments.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 179 final.

<sup>(2)</sup> CES 1199/2000, JO C 14, 16.1.2001, p. 141-150.

3.10 Les forces du marché et la politique agricole actuelle ont également contribué à renforcer l'évolution structurelle et la spécialisation, et à dissocier dans une grande mesure la culture de l'élevage, ce qui peut conduire à diminuer le taux de matériau organique dans le sol. La nouvelle politique agricole commune et ses compensations découplées renforcent encore davantage cette situation.

3.11 La Commission estime que l'agriculture peut «avoir des incidences favorables sur l'état des sols» lorsqu'elle est biologique, extensive ou qu'il s'agit d'agriculture intégrée. Cette vision des choses est un peu simpliste. Tout dépend du degré de connaissance et des techniques avec lesquels le sol est traité. La culture des sols en vue de produire des denrées alimentaires implique par définition qu'un sol naturel ait été exploité et cultivé. Cela suppose de nouveau qu'une certaine influence est inévitable, et doit par conséquent être acceptée, si l'on veut pouvoir produire des denrées alimentaires. Les effets sur les sols agricoles sont dépendants des saisons et du climat, mais cela ne signifie pas en revanche devoir accepter les substances fertilisantes, l'érosion, la diminution de la couche d'humus, etc. Une entreprise agricole qui travaille normalement, avec les connaissances dont nous disposons aujourd'hui, est plutôt en mesure de contribuer à conserver et améliorer la qualité des sols. Peu d'entrepreneurs ont une perspective d'aussi long terme, à la fois en matière d'investissements et d'entretien des sols, que précisément les agriculteurs et les forestiers. Il convient d'étayer et de soutenir cette forte sensibilisation des agriculteurs à la protection des sols en instaurant des dispositifs de conseil ainsi qu'en promouvant des mesures volontaires et d'autres incitations.

3.12 La Commission estime également que la directive sur la responsabilité environnementale<sup>(3)</sup> renforce la protection de l'environnement. Ceci est positif et juste. En même temps, il faut rappeler qu'il serait incompatible avec une conception normale du droit qu'un unique préjudice puisse aboutir, comme aujourd'hui, à trois sanctions différentes: suppression des compensations, responsabilité pénale et frais administratifs.

3.13 Le CESE soutient le fait qu'une utilisation durable des sols nécessite une stratégie européenne globale de la protection des sols.

3.14 La mise en œuvre devrait pouvoir être renforcée par la création d'un groupe d'experts indépendants sur les questions de protection du marché, composé de représentants d'acteurs publics et privés.

#### 4. Observations spécifiques

4.1 Le CESE est très critique à l'égard du fait que la Commission n'a pas encore présenté la proposition de directive modifiée concernant l'utilisation des boues d'épuration dans l'agriculture et la teneur autorisée en métaux lourds, sur laquelle la Commission travaillait depuis plusieurs années. La communication sur la protection des sols indique que l'objectif est de présenter finalement cette proposition courant 2007. La première communication sur une stratégie thématique pour la protection des sols de 2002 indiquait que sa révision devrait être intégrée à la stratégie des sols. Ainsi, l'une des principales mesures destinées à renforcer la protection des sols et à assurer la sécurité de la production alimentaire a pris un retard considérable. Cette direc-

tive modifiée concernant l'utilisation des boues d'épuration devrait par conséquent être publiée impérativement en même temps que l'adoption de la stratégie pour la protection des sols.

4.1.1 L'actuelle directive sur les boues d'épuration<sup>(4)</sup> autorise toujours des taux excessifs de métaux lourds, comme d'autres polluants, dans les boues qui peuvent être épandues sur les terres agricoles. Le CESE souhaite rappeler l'avis d'initiative qu'il a adopté dès 2000 sur la «Révision de la directive du Conseil 86/278/CEE relative à l'utilisation des boues d'épuration en agriculture» qui exigeait des obligations fermes concernant les taux autorisés de métaux lourds. De même, les connaissances sont très lacunaires sur le contenu des autres contaminations chimiques ainsi que leurs interactions mutuelles, et sur la manière dont elles influent sur les sols et la sécurité alimentaire, lorsqu'elles sont épandues sur des sols cultivés.

4.1.2 Le CESE considère très sérieusement ce problème, et rappelle une étude présentée par deux chercheurs dans la revue médicale *«the Lancet»* en novembre 2006. Même s'il s'agit d'une étude isolée, son résultat montre que des poisons bien connus présents dans l'environnement peuvent avoir un effet qui n'avait pas encore été remarqué sur le développement du cerveau des fœtus et des jeunes enfants. Les chercheurs estiment que l'on pourrait relier ce phénomène à des altérations sérieuses telles que l'autisme, les troubles déficitaires de l'attention ou hyperactivité (TDAH) et les troubles du développement. Nombre de ces produits chimiques se trouvent également dans des produits qui sont utilisés par les ménages. De différentes manières, ils se retrouvent dans les systèmes d'écoulement des eaux et nos connaissances sont encore très insuffisantes sur la manière dont ils exercent une influence sur les sols où les boues d'épuration sont utilisées comme fertilisants.

4.1.3 Le CESE considère comme positif le fait que la Commission semble avoir abandonné son ancien point de vue selon lequel la meilleure utilisation des boues d'épuration, au regard de l'environnement, était de leur épandage sur les sols cultivés. C'est ce que semble indiquer la formulation utilisée dans sa communication relative à la stratégie thématique sur les déchets<sup>(5)</sup>. La Commission confirme y compris dans ce document qu'elle a l'intention de présenter une proposition de directive révisée sur les boues d'épuration après l'adoption de la stratégie pour la protection des sols. Le CESE estime cependant qu'il n'aurait pas fallu attendre celle-ci, mais au contraire proposer bien plus tôt une révision radicale de la directive concernée sur les taux de métaux lourds et d'autres contaminants autorisés dans les boues d'épuration, d'autant que la Commission, dans sa proposition de directive, indique qu'il est nécessaire de limiter l'approvisionnement de substances dangereuses dans les sols.

4.1.4 L'utilisation des boues d'épuration dans l'agriculture et leur teneur en substances contaminantes est l'une des questions les plus cruciales en matière de protection des sols et de sécurité des produits alimentaires. Cela rend aussi d'autant plus aiguë la question de savoir si c'est l'exploitant du sol ou le producteur des boues, c'est-à-dire les villes ou les communes, qui doit assumer la responsabilité des éventuels préjudices causés aux sols. Les conditions de responsabilité et de dédommagements doivent être fixées avec précision dans une directive révisée sur les boues d'épuration.

(3) Directive 2004/35/CE.

(4) 86/278/CEE.

(5) COM(2005) 666 final.

4.1.5 Une nouvelle législation plus sûre en matière de produits chimiques est également décisive pour la protection des sols en général, et en particulier pour la manière dont la société se décharge des boues d'épuration en les épandant sur les sols. Echanger les produits chimiques dangereux contre d'autres moins nocifs est un processus absolument indispensable pour parvenir à la protection des sols que nous appelons de nos vœux.

4.1.6 Le CESE invite la Commission à présenter dans les plus brefs délais une proposition de directive révisée, et à étudier également les analyses du risque pour davantage de sujets que le nombre englobé actuellement par la directive en question. Cela serait l'un des éléments capitaux d'une protection des sols pour les terres agricoles, afin de ne pas augmenter la contamination et afin de garantir une sécurité rassurante en matière de produits alimentaires.

4.2 L'article 1 de la directive sur la protection des sols indique que «ces mesures comprennent l'atténuation des effets de ces processus, ainsi que la remise en état et l'assainissement des sols dégradés de manière à leur restituer un niveau de fonctionnalité compatible au moins avec leur utilisation effective et leur utilisation future autorisée». Le CESE soutient ce principe mais il se demande s'il est réellement nécessaire que la directive cadre utilise l'expression «au moins». Cette question devrait être traitée en fonction de la situation effective et faire l'objet d'une décision au cas par cas.

4.3 Le CESE estime que l'article 3, tel qu'il est formulé, pourrait ouvrir aux États membres la possibilité d'élaborer une politique sectorielle nationale de nature à fausser la concurrence. Il est important que l'article se limite à une analyse, mais les mesures éventuelles doivent rester conformes aux conditions nécessaires au bon fonctionnement du marché unique, c'est-à-dire des règles communes et des conditions de concurrence équitables.

4.4 Le CESE estime également que l'article 4 laisse un espace quasiment infini à l'intervention. Concernant les terres agricoles, le CESE a précisément indiqué dans les observations ci-dessus

que les sols cultivés impliquent par nature d'exercer une influence sur les sols, qui varie en fonction de facteurs sur lesquels les exploitants n'ont par contre pas d'influence, tels que les saisons, le climat, etc. Les injonctions faites aux États membres doivent rester dans des proportions raisonnables par rapport à cela. De même, il doit y avoir une relative correspondance entre les actions des différents États membres. Cela est également en accord avec ce qui est prévu à l'article 9 concernant les mesures proportionnées nécessaires pour préserver les fonctions des sols.

4.5 L'article 12 indique que, dans certains cas, le propriétaire d'un site ou un acheteur potentiel doit produire un rapport relatif à l'état du sol. Le CESE estime que demander à un acheteur potentiel de présenter ce rapport serait une erreur. Si une certaine flexibilité est nécessaire, en raison des différences entre les législations des États membres, cela doit être formulé d'une autre manière.

4.6 L'article 17 porte sur la plateforme volontaire que la Commission a l'intention de mettre en place. La Commission doit tout faire pour garantir que celle-ci aboutira réellement à un échange de méthodes similaires, afin que l'approche soit harmonieuse et qu'elle garantisse des conditions de concurrence neutres. L'échange d'information étant volontaire, il nécessite également une participation active de la part de la Commission.

4.7 L'article 22 indique que les États membres doivent déterminer le régime des sanctions. Le CESE estime qu'il est important, du point de vue de la sécurité juridique, que ces sanctions restent dans des proportions raisonnables par rapport au préjudice survenu. Il est également inacceptable qu'un unique préjudice puisse donner lieu à plusieurs sanctions différentes.

4.8 L'article 23 propose de modifier la directive 2004/35/CE et prévoit que les pouvoirs publics obligent l'exploitant à prendre en charge les mesures de réparation en cas de préjudice. Selon le CESE, cette disposition ne peut être valable que si l'exploitant est également l'auteur du préjudice, ce qui n'apparaît pas clairement.

Bruxelles, le 25 mars 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

## ANNEXE

## à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants ont été repoussés par l'assemblée, tout en ayant recueilli plus du quart des suffrages exprimés.

**Paragraphe 1.1**

Modifier comme suit:

«Le CESE se félicite d'une stratégie thématique en faveur de la protection des sols à l'échelle de l'Union, et soutient l'objectif de la proposition de la Commission, à savoir la protection et l'utilisation durable des sols. Le CESE souhaiterait que la directive cadre proposée tienne dûment compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité. ~~en principe l'établissement d'une directive cadre.~~

*Résultat du vote*

Voix pour: 47

Voix contre: 54

Abstentions: 13

Le paragraphe suivant de l'avis de la section a été supprimé à la faveur d'un amendement adopté par l'assemblée, alors qu'il était soutenu par plus du quart des suffrages exprimés:

**Paragraphe 1.15**

«Le CESE invite les législateurs nationaux et régionaux et la Commission à évaluer de manière systématique la législation existante en matière de protection des sols».

*Résultat du vote*

74 voix favorables à la suppression de cette phrase, 33 contre et 15 abstentions.

---

**Avis du Comité économique et social européen sur les:**

- «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure d'autorisation uniforme pour les additifs, enzymes et arômes alimentaires**»
- «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les enzymes alimentaires et modifiant la directive 83/417/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2001/112/CE du Conseil**»
- «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux arômes et à certains ingrédients alimentaires possédant des propriétés aromatisantes qui sont destinés à être utilisés dans et sur les denrées alimentaires et modifiant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil, le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil, le règlement (CE) n° 2232/96 et la directive 2000/13/CE**»
- «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les additifs alimentaires**»

COM(2006) 423 final — 2006/0143 (COD)

COM(2006) 425 final — 2006/0144 (COD)

COM(2006) 427 final — 2006/0147 (COD)

COM(2006) 428 final — 2006/0145 (COD)

(2007/C 168/06)

Le 11 septembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 et à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions susmentionnées.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 mars 2007 (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour et 4 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement le paquet de propositions sur les additifs, les enzymes et les arômes et sur les procédures communes d'autorisation, dès lors que l'on crée un marché intérieur efficace et compétitif, dans lequel est garanti un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaine.

1.2 Le Comité est d'avis qu'une série de règles claires et harmonisées relatives aux modalités de mise en œuvre des évaluations de sécurité, assorties d'un calendrier sûr et prévisible et ayant un coût limité, constitue une garantie tant pour les consommateurs que pour les producteurs, notamment les petits producteurs.

1.3 Le Comité partage l'objectif de simplification de la Commission, destiné à harmoniser le secteur des additifs, des arômes et des enzymes et à promouvoir une cohérence entre ces trois domaines, à travers une procédure commune unique pour l'autorisation de ces substances.

1.4 De l'avis du Comité, quand bien même la possibilité d'obtenir une autorisation unique, valable pour l'ensemble du territoire de l'UE, pourrait constituer un avantage important pour le marché unique sur le moyen et le long terme, il y a lieu néanmoins de garder à l'esprit l'impact des nouvelles réglementations sur les produits importés.

1.4.1 L'Europe est en concurrence permanente dans le marché global, tant pour l'exportation que pour l'importation et les règles proposées sont souvent plus coûteuses que celles

prévues par le Codex Alimentarius, et peuvent entraîner de possibles distorsions de la concurrence, au détriment des entreprises européennes, notamment pour celles de petite taille.

1.5 Le Comité considère comme positive la procédure proposée, consistant à soumettre à la pratique de la comitologie les modifications apportées à la liste communautaire, pour autant que soient garantis des critères de transparence à un niveau élevé, un dialogue constant avec les producteurs et les consommateurs ainsi que des mécanismes rapides d'innovation et de développement des produits.

1.6 Le Comité est favorable au renforcement de l'action de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA/EFSA), pour une évaluation transparente des risques qui s'appuie sur des données scientifiques et des argumentations objectives, afin de protéger les consommateurs.

1.7 Le Comité préconise un développement des procédures et des ressources humaines et financières de l'AESA, afin de garantir des évaluations de grande qualité, transparentes et indépendantes et qui respectent totalement les critères de confidentialité.

1.8 Le Comité considère tout aussi opportun le renforcement de l'action de suivi menée par les États membres concernant la consommation et l'utilisation des additifs, des enzymes et des arômes, par le biais de méthodologies efficaces et qui complètent les données fournies par l'industrie.

1.9 Le Comité est favorable à une révision périodique des listes positives des additifs, des enzymes et des arômes, à condition qu'elle se fonde sur un dialogue constant et structuré avec les consommateurs et les producteurs et qu'elle ne comporte pas de charges supplémentaires en termes de coûts et de durée.

## 2. Motivation

2.1 Les progrès scientifiques et technologiques nous donnent la possibilité d'obtenir des produits alimentaires de meilleure qualité en ayant recours, entre autres, à des enzymes, des arômes et des additifs alimentaires en faible quantité. Ces mêmes progrès permettent d'éviter un emploi inadapté de ces substances.

2.2 Dans le cadre des efforts engagés afin d'améliorer la législation communautaire, en se fondant sur le concept «de la ferme à la table», la Commission avait annoncé dans le Livre blanc sur la sécurité alimentaire, sur lequel le Comité a eu l'occasion de donner son avis <sup>(1)</sup>, son intention de mettre à jour et de compléter la législation existante en matière d'additifs et d'arômes ainsi que d'établir des dispositions spécifiques concernant les enzymes (actions 11 et 13 du Livre blanc).

2.3 Le Comité a depuis toujours soutenu l'objectif de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, tout en assurant un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaine, et a plaidé à maintes reprises en faveur de la nécessité d'adopter une approche globale et intégrée dans le domaine de la sécurité alimentaire dans l'UE.

2.4 D'après le CESE, «la chaîne alimentaire européenne dans son ensemble» — de la ferme à la table — «doit faire l'objet d'une législation, chaque maillon de cette chaîne doit être aussi valable que celui qui se situe en aval et la Commission devrait veiller à l'application effective de la législation communautaire» <sup>(2)</sup>.

2.5 Dans le paquet de propositions présentées par la Commission, l'adoption d'une procédure commune pour l'autorisation des enzymes, des arômes et des additifs constitue un élément essentiel et innovant. Le Comité approuve par conséquent l'objectif relatif à la simplification, proposé par la Commission, et qui vise à harmoniser ces secteurs. Cela permet d'éviter à chaque État membre de multiples procédures d'autorisation, en supprimant des systèmes d'autorisation doubles et en réduisant de manière conséquente les charges administratives et bureaucratiques.

2.6 En matière d'**additifs**, la législation relative aux additifs alimentaires a déjà fait l'objet d'une harmonisation au niveau européen. À l'heure actuelle les additifs alimentaires autorisés par cette législation sont environ 330 et des demandes d'autorisation pour de nouveaux additifs ou de nouvelles utilisations sont sans cesse présentées.

2.6.1 Afin d'évaluer ces demandes, il est nécessaire de disposer de données suffisamment précises concernant l'utilisation et les caractéristiques de ces substances, notamment pour les décisions en matière de gestion des risques.

2.7 Grâce à cette harmonisation prévue pour les arômes et les enzymes, les nouvelles procédures d'autorisation seront moins lourdes et l'on réduira tant les coûts pour la mise à jour des fiches techniques que les modifications apportées à l'étiquetage.

2.8 En ce qui concerne les **enzymes**, l'actuelle insécurité juridique, engendrée par la diversité des législations nationales, risque de provoquer des distorsions du marché des enzymes alimentaires et des complications administratives et financières dans les différents États membres. Par ailleurs, en l'absence de mesures visant à une harmonisation, l'on continuerait à offrir des niveaux de protection différents, en fonction des divergences existant entre les États membres en matière de perception des risques, d'évaluation de la sécurité et de réglementation des enzymes alimentaires.

2.8.1 Il ya lieu de souligner que si d'une part l'absence de règles harmonisées au niveau de l'UE risque d'entraver la libre circulation et le commerce pour l'industrie productrice, d'autre part, l'harmonisation tant de l'évaluation de la sécurité des substances, que des autorisations d'utilisation des enzymes alimentaires, pourra entraîner des investissements significatifs, imputables avant tout au coût des autorisations, qui devrait être de l'ordre de 150.000-250.000 euros <sup>(3)</sup> par enzyme.

2.8.2 Par ailleurs, l'industrie des enzymes alimentaires est engagée dans un développement continu de technologies et de procédés destinés à l'innovation et à l'amélioration de la production alimentaire; mais elle ne peut sous-estimer les risques possibles de nature chimique, tels que l'allergénicité, la toxicité et l'activité microbiologique résiduelle. Ces risques éventuels exigent une évaluation continue de la sécurité pour les consommateurs, notamment en ce qui concerne les enzymes issues d'organismes génétiquement modifiés.

2.9 En ce qui concerne la législation sur les **arômes** et certains ingrédients alimentaires possédant des propriétés aromatisantes qui sont destinés à être utilisés dans et sur les denrées alimentaires, il y aurait lieu d'adopter une procédure d'autorisation plus efficace, pour la gestion d'une liste positive comprenant environ 2 600 substances aromatisantes destinées à être utilisées dans ou sur les denrées alimentaires.

2.9.1 Il est évident que l'harmonisation de la législation relative aux arômes pourra placer l'Union européenne dans une situation plus favorable pour les négociations avec les pays tiers, compte tenu du fait qu'il faudra procéder à l'introduction des arômes dans le système du Codex Alimentarius, et cela également afin d'éviter de pénaliser les entreprises européennes, notamment les PME.

2.9.2 Grâce à la mise en place d'un marché uniforme et intégré des arômes dans l'UE, l'industrie européenne sera en mesure de conserver sa primauté dans le secteur de la production et du développement des arômes.

2.9.3 Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer le surcroît de travail qui sera nécessaire pour la mise en conformité avec les nouvelles réglementations d'étiquetage des arômes.

2.10 De l'avis du Comité, afin de garantir une évaluation indépendante, transparente et de grande qualité de la sécurité des additifs, des enzymes et des arômes, il y a lieu que l'Autorité européenne de sécurité des aliments soit dotée de ressources et de moyens supplémentaires et que l'on prévoie de nouvelles procédures.

<sup>(1)</sup> Voir avis du CESE 585/2000 du 26 mai 2000, rapporteur: M. Ataíde FERREIRA. JO C 204 du 18.7.2000.

<sup>(2)</sup> Voir note 1 de bas de page.

<sup>(3)</sup> Voir SEC(2006) 1044, paragraphe 3.3.

2.11 Le passage des procédures de décision, fondées sur la méthode de la codécision avec le Parlement européen, à des procédures de comitologie, prévoyant un recours à des comités pour les autorisations, exige l'appui de critères clairs et transparents pour évaluer la sécurité des bénéfices prévus pour les consommateurs.

2.12 Comme l'a déjà souligné le Comité dans de précédents avis <sup>(4)</sup>, «afin de pouvoir évaluer les progrès réalisés en matière de sécurité alimentaire et de juger si le nouveau système répond aux attentes qu'il a suscitées», il y a une «nécessité de définir des critères d'évaluation tels que l'augmentation/la diminution de la confiance du consommateur, l'apparition de crises alimentaires et leur gestion, une coopération plus étroite entre les acteurs concernés, etc.»

### 3. La proposition de la Commission

3.1 Le paquet de propositions présenté par la Commission vise à préciser et clarifier la législation existante relative aux additifs et aux arômes alimentaires et introduit de nouvelles règles pour les enzymes, en plus d'une proposition qui a comme objectif l'adoption de procédures communes d'autorisation, pour ces trois secteurs, fondées sur les avis scientifiques rendus par l'AESA.

3.2 **Additifs.** Les nouvelles règles tendent à simplifier et à alléger le système d'autorisation des additifs alimentaires, actuellement régi par la directive 89/107/CEE. Les autorisations pour l'inclusion de la nouvelle liste positive des additifs se fonderaient sur le cadre d'évaluation des risques en matière de sécurité alimentaire de l'AESA, conformément au règlement 178/2002/CE. Par ailleurs une révision des aspects techniques du système d'autorisation actuel est proposée et de nouvelles mesures communautaires harmonisées sont définies pour les additifs utilisés comme ingrédients d'autres additifs.

3.3 **Enzymes.** En se fondant sur l'avis scientifique favorable de l'AESA, un nouveau cadre réglementaire est proposé pour l'évaluation, l'approbation et le contrôle des enzymes utilisées pour les aliments ainsi que la création d'une nouvelle liste positive de toutes les enzymes utilisées dans les aliments avec une finalité technologique. Des mesures pour l'étiquetage des enzymes alimentaires, par opposition avec celles utilisées en tant qu'auxiliaires technologiques, sont également définies.

3.4 **Arômes.** Une révision des règles générales fixées par la directive 88/388/CEE est prévue, afin d'adapter la législation aux développements technologiques et scientifiques, par l'adoption d'un nouveau règlement, qui fixe des règles plus claires sur:

- les teneurs maximales autorisées de certaines substances, conformément aux avis de l'AESA,
- une «liste communautaire» d'arômes et de substances de base dont l'utilisation dans et sur les denrées alimentaires est autorisée,
- des conditions plus strictes concernant l'utilisation des arômes et des ingrédients alimentaires dotés de propriétés aromatisantes,
- des règles d'étiquetage claires et homogènes.

<sup>(4)</sup> Voir avis du CESE 404/2001 du 28 mars 2001, rapporteur: M. VERHAEGHE. JO C 155 du 29.5.2001.

3.5 **Procédure commune d'autorisation.** La proposition suggère d'introduire une procédure commune unique d'autorisation des additifs, des arômes et des enzymes alimentaires, incluant une évaluation de sécurité par l'AESA et une procédure de gestion des risques. Les phases de la procédure d'autorisation prévoient la présence des États membres et de la Commission, dans le cadre d'une procédure réglementée, au sein d'un Comité. La proposition confie à la Commission, sur la base des évaluations scientifiques de l'AESA, la tâche de rédiger et de mettre à jour diverses «listes positives», une pour chaque catégorie de substances concernées. L'inclusion d'une substance dans une de ces listes implique que son utilisation a été autorisée de manière générale et pour l'ensemble des opérateurs au sein du marché communautaire.

### 4. Observations générales

4.1 Le Comité est pour l'essentiel favorable aux propositions de la Commission, dès lors que l'efficacité et la compétitivité du marché intérieur sont préservées et qu'un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaine est garanti.

4.2 Le CESE estime que l'instrument proposé, le règlement, constitue une garantie par rapport à la directive, qui permet des interprétations non homogènes de la transposition de la législation.

4.3 De l'avis du Comité, la possibilité d'obtenir une autorisation unique valable sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne peut être très utile pour le marché unique à moyen et long terme.

4.3.1 Il convient cependant de tenir compte de l'impact des nouvelles réglementations sur les produits importés et du fait que l'Europe est en tout état de cause un grand importateur en concurrence permanente sur le marché global, alors que les règles communautaires sont plus coûteuses que celles prévues actuellement par le Codex Alimentarius; ce dernier devrait par conséquent être adapté afin de ne pas pénaliser les entreprises européennes.

4.4 L'option arrêtée par la Commission consistant à soumettre la procédure d'amendement de la liste communautaire à la pratique dite de comitologie, peut constituer une avancée positive tant pour l'industrie que pour la société civile, dès lors qu'elle est mise en œuvre en conservant des critères de transparence élevés et en permettant, parallèlement, de suivre de près l'innovation et le développement de produits nouveaux et de meilleure qualité, notamment du point de vue de la lutte contre les allergies.

4.5 Le Comité estime que le fait de fonder la pratique d'évaluation du risque sur des procédures transparentes, s'appuyant sur des données scientifiques et une argumentation objective, constitue un facteur positif de l'action de l'AESA.

4.6 D'après le Comité, aux nouvelles responsabilités confiées à l'AESA devrait faire pendant un développement des procédures et des ressources humaines et financières de cette agence afin de garantir des évaluations de grande qualité, transparentes et indépendantes et qui respectent pleinement les critères de confidentialité.

## 5. Observations particulières

### 5.1 Procédure commune d'autorisation

5.1.1 Le Comité estime qu'il convient d'inclure dans l'avis de l'AESA les mesures d'application, y compris le contenu, l'établissement et la présentation de la demande, les accords pour le contrôle de la validité des demandes et la nature des informations, visés à l'art. 9.

5.1.2 En ce qui concerne la mise à jour de la liste communautaire, le système d'autorisation devrait prévoir des délais plus courts et réduire de neuf à trois mois le laps de temps prévu pour la proposition de réglementation de la Commission, afin de pouvoir porter à terme le cycle d'examen et d'autorisation dans sa totalité dans un délai de douze mois.

5.1.3 De même, la possibilité de proroger dans des cas spécifiques visés à l'article 10, la période d'évaluation par l'AESA ou par la Commission, ne devrait pas faire l'impasse sur la prévision d'un délai mais s'inscrire dans le cadre d'un laps de temps maximal, devant être spécifié dans le règlement.

5.1.4 Le Comité est d'avis qu'il y a lieu d'inclure dans la procédure commune d'autorisation une procédure de révision périodique et de mise à jour des listes, en s'efforçant d'en limiter les coûts et les charges, et en s'appuyant sur un dialogue permanent et structuré avec les producteurs et les consommateurs.

5.1.5 Le système d'autorisation communautaire ne devrait en aucun cas être utilisé pour justifier la création d'obstacles techniques aux échanges; par conséquent, il y a lieu d'exclure pour les importations et les exportations les essais coûteux et les certifications.

### 5.2 Additifs

5.2.1 Il conviendrait de préciser davantage les critères d'identification des nécessités technologiques suffisantes ainsi que des avantages ou de l'intérêt pour le consommateur visés à l'article 5.

5.2.2 En ce qui concerne l'étiquetage visé à l'article 20, il conviendrait que les indications soient clairement compréhensibles, identifiables par le grand public et uniformes dans toute la Communauté.

### 5.3 Enzymes

5.3.1 Le Comité évalue de manière positive le fait que toutes les enzymes alimentaires qui ont une fonction technologique, rentrent dans le champ d'application du règlement et qu'elles doivent faire l'objet d'une autorisation pour pouvoir être inscrites dans la liste communautaire.

5.3.2 De l'avis du Comité, comme cela a été indiqué pour les additifs, il y a lieu que pour les enzymes également, soient insérés parmi les critères d'évaluation, les avantages et l'intérêt pour le consommateur.

5.3.3 Pour l'étiquetage, le Comité souligne l'impératif, tant pour les producteurs que pour les consommateurs, de la transparence et d'exigences homogènes à l'échelon communautaire, sans dispositions complexes et inutiles.

5.3.4 Selon le Comité, il serait opportun d'éviter de conserver des listes positives dans la législation verticale, créant ainsi un système d'autorisation double pour les mêmes enzymes. Les directives et règlements précédents devraient être modifiés dans les meilleurs délais afin de se référer de manière univoque à la nouvelle réglementation proposée.

### 5.4 Arômes

5.4.1 Le Comité pense qu'il serait opportun d'aligner les critères d'évaluation sur ceux indiqués pour les additifs, en y insérant les avantages et l'intérêt pour le consommateur.

5.4.2 Le Comité est favorable à l'impératif d'une plus grande clarté des informations destinées au consommateur sur la nature et l'origine des arômes utilisés dans les denrées alimentaires, comme indiqué à l'article 14.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Application du principe de durabilité dans les pêcheries de l'Union européenne au moyen du rendement maximal durable»**

COM(2006) 360 final

(2007/C 168/07)

Le 4 juillet 2006, 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 proposition susmentionnée.

La section spécialisée «**Agriculture, développement rural, environnement**», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 mars 2007 (rapporteur: **G. SARRÓ IPARRAGUIRRE**).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 131 voix pour, et 3 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE estime que tout en étant bénéfique à long terme la nouvelle orientation politique de la gestion de la pêche dans l'UE fondée sur le rendement maximal durable (RMD) peut avoir des conséquences économiques et sociales très difficiles à surmonter pour le secteur de la pêche européen. Aussi, le Comité recommande-t-il de peser très soigneusement les avantages et les inconvénients de son application du point de vue économique, social et environnemental.

1.2 Compte tenu de la grande incertitude qui entoure l'estimation du rendement maximal durable des différentes populations halieutiques, le CESE recommande à la Commission de procéder dans ses programmes à long terme à des ajustements annuels qui soient raisonnables, durables et flexibles et qui aient été dûment convenus de concert avec tous les secteurs concernés. Aussi, devra-t-elle entreprendre dès le début du processus les consultations appropriées auprès des Conseils consultatifs régionaux, du Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture de l'UE et du Comité de dialogue social de la pêche maritime, en leur laissant suffisamment de temps pour que leurs membres puissent examiner avec leurs pairs les termes de propositions présentées.

1.3 En ce sens, le CESE recommande à la Commission d'attacher un intérêt particulier à la fixation des taux annuels de mortalité par poisson dont l'objectif serait d'obtenir à long terme le rendement maximal durable dans les pêcheries mixtes.

1.4 Le CESE ne partage pas le point de vue de la Commission européenne selon lequel cette politique de gestion de la pêche va permettre de rééquilibrer la balance commerciale, étant donné que la diminution de l'approvisionnement du marché par les entreprises communautaires sera immédiatement compensée par des importations de pays tiers. Aussi, le Comité invite-t-il instamment la Commission européenne à être particulièrement vigilante relativement à ces importations sur le marché communautaire et à exercer un contrôle sur ces dernières.

1.5 Le Comité estime que la Commission et les États membres de l'UE doivent prendre en considération les «autres facteurs environnementaux» qui sont cités dans le présent avis et qui ont également une influence sur l'évolution des écosystèmes marins et il leur recommande d'imposer aux acteurs économiques dont les activités ont une incidence sur ceux-ci des restrictions équivalentes à celles imposées au secteur de la pêche.

1.6 Concernant l'ajustement requis pour parvenir au rendement maximal durable, le Comité considère que les deux approches proposées par la Commission peuvent être complémentaires, et que ce sont les États membres qui devront mettre en œuvre les mesures qu'ils jugeront les plus opportunes en fonction des conséquences économiques et sociales sur leurs secteurs de la pêche respectifs. Le CESE manifeste sa préoccupation quant au fait que le Fonds européen de la pêche (FEP) n'est pas suffisamment doté pour pouvoir faire face à l'impact de la mise en œuvre de ce nouveau système de gestion.

## 2. Exposé des motifs

2.1 La communication de la Commission intitulée «Application du principe de durabilité dans les pêcheries de l'Union européenne au moyen du rendement maximal durable»<sup>(1)</sup>, objet du présent avis, expose la position de la Commission sur la question de l'amélioration des performances économiques du secteur de la pêche dans le cadre de la politique commune de la pêche.

2.2 La communication relie l'amélioration des performances économiques à l'élimination progressive de la surpêche, en partant du principe que cette élimination engendrera des avantages économiques pour l'industrie de la pêche en termes de réduction des coûts, d'amélioration des captures, de hausse de la rentabilité et de diminution des rejets.

2.3 Pour atteindre ces objectifs, la Commission considère que le moment est venu de gérer le secteur européen de la pêche différemment, en recherchant activement la réussite au lieu de se contenter d'éviter le désastre.

2.4 La communication fixe une nouvelle orientation politique en matière de gestion de la pêche dans l'UE, fondée sur l'obtention du rendement maximal durable des stocks halieutiques, année après année, à travers la fixation de taux de mortalité à long terme.

2.5 Cette nouvelle orientation politique s'appuie sur l'engagement politique international pris par l'UE et ses États membres à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (septembre 2002) visant à maintenir ou rétablir les stocks halieutiques à un niveau permettant d'obtenir un rendement maximal durable, le but étant d'atteindre d'urgence cet objectif pour les stocks épuisés et, en tout état de cause, en 2015 au plus tard.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 360 final du 4.7.2006.

2.6 Il s'agit donc de définir un système de gestion à long terme axé sur l'optimisation du potentiel productif des ressources marines vivantes de l'Europe. Cette optique est cohérente avec l'objectif plus large de la politique commune de la pêche qui vise à garantir des conditions économiques, environnementales et sociales durables.

2.7 Les retombées économiques pour l'industrie de la pêche mentionnées ci-dessus ne peuvent être obtenues, comme le stipule la communication, qu'en imposant des restrictions accrues à l'exercice de la pêche pendant une période transitoire. Toutes les parties devront être associées au processus décisionnel relatif au rythme des changements. L'aide financière, prévue dans le cadre du Fonds européen de la pêche, devra contribuer à atténuer les répercussions sociales et économiques durant cette période transitoire.

### 3. Observations générales

3.1 La décision de la Commission d'appliquer une gestion de la pêche fondée sur le rendement maximal durable part du principe que les captures ont excédé le potentiel productif de certains stocks halieutiques.

3.2 Reconnaisant que certains stocks halieutiques se sont très sérieusement appauvris dans les eaux européennes au cours des trente dernières années, essentiellement à cause de leur surexploitation, le Comité convient qu'il est souhaitable de passer à des niveaux de capture plus respectueux de la durabilité.

3.3 La Commission estime que la mise en place de systèmes de gestion des stocks halieutiques fondés sur le rendement maximal durable évitera l'épuisement de ces ressources, permettant ainsi aux stocks de se développer.

3.4 Le CESE considère que le principe d'application est correct, étant donné que le rendement maximal durable d'un stock halieutique est la quantité de biomasse (quantité de poisson) pouvant être extraite sans que cela n'affecte la production future du stock. Il soutient donc pleinement l'idée de fonder la politique de gestion des pêcheries sur ce principe.

3.5 Le Comité fait toutefois remarquer à la Commission que tout changement de système de gestion comporte des risques et que, par conséquent, il convient d'analyser de manière approfondie les avantages et les inconvénients.

3.6 Dans la communication, la Commission présente de façon très détaillée les avantages du système de gestion fondé sur le rendement maximal durable, notamment ceux de nature environnementale, mais elle ne s'étend pas sur les avantages et surtout les inconvénients de type économique et social du système pour le secteur de la pêche.

3.7 Parmi les avantages présentés par la Commission, le CESE ne partage pas l'avis selon lequel cette politique de gestion de la pêche permettrait de rééquilibrer la balance commerciale, compte tenu du fait que le vide laissé par la disparition de pêcheries de l'UE au nom du respect des objectifs du RMD sera immédiatement occupé par des pêcheries de pays tiers, le marché des produits de la pêche étant conditionné par le fait qu'il doit garantir un approvisionnement en continu.

3.8 L'approche générale suivie par la Commission pour le nouveau système de gestion est basée sur la réduction de la mortalité par pêche: afin de permettre aux poissons de se développer davantage et d'obtenir ainsi des captures d'une valeur et d'un rendement plus élevés, il convient de réduire la proportion de poissons prélevés en mer.

3.9 La Commission reconnaît toutefois que les populations halieutiques sont difficiles à quantifier et, même si la pêche (la mortalité par pêche) constitue le facteur essentiel de l'état sanitaire des stocks, d'autres facteurs, comme les changements environnementaux et la proportion de juvéniles, jouent un rôle non négligeable.

3.10 C'est pourquoi la Commission propose une stratégie à long terme de reconstitution des populations halieutiques pour parvenir à un équilibre entre l'activité de pêche et la capacité productive des stocks, en précisant que cet objectif peut être atteint progressivement, en réduisant le nombre de bateaux de pêche ou l'effort de pêche qu'ils représentent.

3.11 Afin de mettre en œuvre cette stratégie pour permettre aux pêcheurs de tirer du stock le rendement maximal durable, il faudra définir au préalable le taux de pêche approprié pour chaque stock ainsi que la mortalité annuelle par pêche sur la base du meilleur avis scientifique disponible. Ensuite, le système de gestion adopté devra préciser également le rythme des ajustements annuels qui permettront d'atteindre cet objectif. Ces décisions devront être appliquées au moyen de plans à long terme, conformément aux dispositions de la politique commune de la pêche.

3.12 À l'heure actuelle, la gestion des pêcheries au niveau communautaire respecte les principes de sécurité et de précaution pour les stocks halieutiques. Les TAC (totaux admissibles de captures) et les quotas de pêche fixés à l'année sont basés sur des rapports scientifiquement étayés et, pour les populations halieutiques les plus menacées, des plans de reconstitution des stocks halieutiques sont prévus dans le cadre de la politique commune de la pêche afin de les ramener à des niveaux biologiques durables.

3.13 Le CESE estime que le changement de système de gestion est important car cela implique le recours à un objectif biologique plus ambitieux que celui prévu dans le système de gestion actuel. Cette modification impliquera, à son tour, lors de chaque ajustement annuel, des réductions considérables de la mortalité par pêche qui exigeront nécessairement de réduire la flotte et l'effort de pêche, d'où d'importants sacrifices pour les pêcheries communautaires. Le CESE manifeste sa préoccupation quant au fait que le Fonds européen de la pêche (FEP) ne soit pas suffisamment doté pour faire face à ceux-ci. Toutefois, si les objectifs prévus sont atteints, la situation pourrait être très favorable pour les pêcheries poursuivant leur activité.

3.14 Face à cette situation, le CESE souhaite signifier à la Commission qu'il existe un degré d'incertitude élevé dans l'estimation du rendement maximal durable des différentes populations de poissons. Le Comité recommande donc à la Commission de prévoir, dans ses plans à long terme, des ajustements annuels raisonnables.

3.15 Par conséquent, le défi actuel consiste à trouver les moyens d'apporter une aide à ces communautés et entreprises pour qu'elles supportent la phase d'ajustement dans de bonnes conditions. Le Comité est d'avis que pour y parvenir, il faudra prendre des mesures de soutien plus généreuses et empreintes d'une plus grande imagination que celles présentées jusqu'à présent par la Commission. Un tel dispositif se justifie entièrement en ce qu'il constitue le moyen de garantir pour l'avenir une transition rapide vers un modèle plus durable d'activité halieutique.

3.16 En tout état de cause, le Comité juge essentiel que, comme le prévoit la communication, tous les acteurs concernés soient associés (au moyen de consultations fréquentes des Conseils consultatifs régionaux-CCR) au processus de décision des plans à long terme et à leur rythme d'application ainsi qu'aux conséquences de cette application. De même, le CESE estime que le Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture de l'Union européenne (CCPA) et le Comité du dialogue social de la pêche maritime (CDS) doivent participer à ces consultations.

#### 4. Observations spécifiques

4.1 L'application d'un système de gestion de la pêche fondé sur le rendement maximal durable implique d'analyser, comme le fait la Commission dans sa communication, d'autres questions qui ont une incidence directe sur ce type de gestion:

- les effets environnementaux et leur influence sur l'évolution des écosystèmes marins,
- l'application du système de gestion aux pêcheries mixtes,
- la gestion des plans à long terme.

4.2 Effets environnementaux et leur influence sur l'évolution des écosystèmes marins.

4.2.1 Dans sa communication, la Commission reconnaît qu'il est très difficile de prévoir l'évolution des écosystèmes marins sous l'effet du changement climatique et météorologique et que ces facteurs ainsi que d'autres facteurs environnementaux peuvent affecter les stocks.

4.2.2 Ignorant le degré d'incidence de l'ensemble des facteurs environnementaux, la Commission considère que c'est la pêche qui est souvent le facteur le plus influent et que l'exploitation des stocks halieutiques à un taux de capture inférieur rendra les stocks plus résistants aux changements d'ordre écologique.

4.2.3 La Commission est donc favorable à la réduction de la pêche à un rythme constant et durable afin que, au fur et à mesure que la mortalité par pêche est réduite et les stocks reconstitués, l'on parvienne à une meilleure connaissance des écosystèmes et de leur potentiel productif permettant d'ajuster les objectifs de gestion à long terme.

4.2.4 Le CESE est favorable à ce principe, à condition que la mortalité par pêche soit réduite de façon progressive et durable pour les espèces le nécessitant. La Commission reconnaît que la gestion d'une biomasse halieutique dans le but d'augmenter sa taille à court terme peut générer une instabilité inacceptable pour l'industrie.

4.2.5 Le Comité considère toutefois que ces «autres facteurs environnementaux», qui ne sont même pas mentionnés dans la communication, tels que l'action des prédateurs, la pollution,

l'exploration et l'exploitation de gisements de pétrole ou de gaz, les installations éoliennes maritimes, l'extraction de sable et d'agrégats maritimes, etc., influent également sur l'évolution des écosystèmes marins.

4.2.6 Le CESE demande à la Commission et aux États membres de l'UE d'exiger des agents économiques dont les activités ont également des répercussions sur la quantité des stocks halieutiques et sur la modification des écosystèmes marins des restrictions équivalentes à celles qui sont imposées au secteur de la pêche.

#### 4.3 Application du système de gestion aux pêcheries mixtes.

4.3.1 C'est dans le cas des pêcheries mixtes que le système de gestion de la pêche fondé sur le rendement maximal durable est le plus difficile à appliquer.

4.3.2 Dans sa communication, la Commission, consciente de cette difficulté, ne traite pas le système de gestion des pêcheries mixtes de façon approfondie. Le CESE estime que c'est au sujet de ce type de pêcheries qu'il convient d'intensifier les contacts entre la Commission, les CCR et le CCPA.

4.3.3 La Commission reconnaît l'importance (indiscutable, selon le Comité) de préserver l'équilibre entre les écosystèmes marins, estimant qu'il est très risqué de diminuer les captures d'une espèce pour favoriser le rendement d'une autre.

4.3.4 La complexité du système réside dans le fait que la pêche de toutes les espèces d'un écosystème, tel que le prévoit la Commission, devrait respecter des captures (taux cible) correspondant à l'obtention du rendement maximal durable à long terme. Cela signifie que concernant les taux de rendement maximal durable fixés pour les différents stocks halieutiques au sein d'un écosystème formant une pêcherie mixte, le taux de capture maximal dans le cadre des plans à long terme sera déterminé en fonction de l'espèce pour laquelle l'on a fixé le taux à long terme le plus bas pour l'obtention d'un rendement maximal durable.

4.3.5 De même, la Commission précise que, pour éviter une surexploitation accidentelle d'espèces représentant des prises accessoires, des mesures supplémentaires, comme la modification des engins de pêche ainsi que des zones et périodes d'interdiction de pêche peuvent être des composantes indispensables de certains plans à long terme.

4.3.6 Le CESE considère que, bien que l'approche adoptée par ce système de gestion soit cohérente avec l'objectif plus vaste de la politique commune de la pêche, la Commission doit évaluer très attentivement les différents taux utilisés pour obtenir le RMD et consulter les acteurs concernés par les pêcheries mixtes au sujet des répercussions économiques et sociales des plans à long terme.

#### 4.4 Gestion des plans à long terme

##### 4.4.1 Plans à long terme

4.4.1.1 La communication prévoit qu'ils seront élaborés par la Commission après consultation des secteurs concernés, sur la base d'avis scientifiques impartiaux et en tenant dûment compte des incidences économiques, sociales et environnementales des mesures proposées.

4.4.1.2 Ils devront définir un taux cible de capture et les moyens pour l'atteindre progressivement, en limitant tout impact négatif de la pêche sur l'écosystème, en appliquant aux pêcheries mixtes des mesures techniques destinées à garantir que les différents stocks halieutiques sont pêchés conformément à leurs objectifs respectifs et en prévoyant la possibilité d'exploiter certains stocks à des niveaux inférieurs à leur RMD afin de parvenir à une amélioration de la productivité d'autres espèces.

4.4.1.3 Si les données scientifiques permettant d'évaluer les actions requises pour atteindre les conditions du rendement maximal durable sont insuffisantes, les plans à long terme respecteront le principe de précaution.

4.4.1.4 Enfin, les plans et leurs objectifs seront révisés périodiquement.

4.4.1.5 Le CESE considère que cette nouvelle orientation politique de gestion de la pêche, qui pourra présenter des avantages indéniables une fois atteinte la situation de rendement maximal durable de tous les stocks de poissons, pourrait avoir des conséquences majeures pour le secteur de la pêche, qui verrait ses captures réduites, ce qui l'obligerait à diminuer la flotte et le nombre d'emplois à court terme, d'où une fragilité du tissu économique des ports.

4.4.1.6 C'est pourquoi le Comité invite la Commission, lors des consultations prévues avec le secteur de la pêche, à faire preuve de souplesse en ce qui concerne le rythme d'application des plans à long terme, afin de permettre aux pêcheurs de s'adapter progressivement à ce nouveau système de gestion.

4.4.1.7 Dans le cas des pêcheries mixtes, le CESE estime que cette souplesse doit être maximale lorsque certains stocks peuvent être pleinement exploités du fait qu'ils sont en bon état.

#### 4.4.2 Gestion de l'ajustement

4.4.2.1 Après l'élaboration et l'adoption des plans à long terme établissant les objectifs appropriés pour les différents stocks, les États membres devront décider du rythme du changement pour les atteindre et de la manière de gérer la transition.

4.4.2.2 La communication propose deux approches principales pour gérer la transition:

- réduire la capacité de pêche (déclassement) au strict nécessaire pour pêcher au niveau permettant d'obtenir le RMD. De façon très générale, cette approche supposerait une amélioration du rendement économique des flottes restantes au prix d'une réduction du nombre d'embarcations et de travailleurs,

- maintenir la taille des flottes en réduisant la capacité de pêche des embarcations, par exemple en limitant leurs dimensions, leur puissance motrice ou les engins de pêche installés à bord ou encore le nombre de jours en mer. Cette approche permettrait de maintenir les niveaux actuels d'emploi au prix d'une moindre efficacité économique.

4.4.2.3 Le choix de l'approche ou de la stratégie économique à appliquer au secteur de la pêche est une décision qui relève de chaque État membre tandis que dans ce contexte, le rôle de la Communauté est de fournir le cadre de gestion permettant la suppression progressive de la surpêche en ayant recours à l'instrument financier du Fonds européen pour la pêche.

4.4.2.4 Dans sa communication, la Commission montre clairement sa préférence pour la première approche, fondée sur la réduction de la capacité des flottes nationales. En effet, elle estime que ce système facilite les contrôles et l'expérience montre que la réduction de la capacité des flottes génère moins de problèmes, notamment en matière d'acceptation sociale, que toute autre solution.

4.4.2.5 Le CESE admet que la réduction de la capacité des flottes est le système le plus efficace pour éliminer progressivement la surpêche. Le Comité estime toutefois que chaque État membre devrait choisir l'approche qu'il préfère, en examinant ses conséquences économiques et sociales, sans oublier que les deux systèmes peuvent être utilisés simultanément jusqu'à l'obtention du rendement maximal durable des stocks halieutiques.

4.4.2.6 Le CESE est d'accord avec la proposition visant à analyser les conséquences économiques et sociales de l'ajustement au niveau régional et non européen, les caractéristiques des flottes variant d'un État membre à l'autre.

4.4.2.7 En ce sens, les plans à long terme seront établis par pêcherie pour les groupes de stocks capturés ensemble et prévoiront des éléments comme des limitations des variations annuelles concernant les possibilités de pêche. Ils garantiront ainsi une transition stable et harmonieuse.

4.4.2.8 Enfin, la Commission observe que l'établissement d'une série complète de plans à long terme visant à atteindre les RMD sera un travail de longue haleine. C'est pourquoi la Communauté adoptera, avec effet à compter de 2007, des décisions de gestion assurant la non-augmentation du taux de pêche des stocks déjà surexploités. Le CESE estime que les décisions que la Commission pourrait adopter pour 2007 doivent faire l'objet de consultations préalables avec les Conseils consultatifs régionaux, le Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture de l'UE et le Comité de Dialogue social de la pêche maritime.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil interdisant la mise sur le marché, l'importation dans la communauté et l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant»**

COM(2006) 684 final — 2006/0236 (COD)

(2007/C 168/08)

Le 4 décembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 et 133 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 21 mars 2007 (rapporteur: M. RETUREAU).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité est en accord avec la base juridique (article 95 TCE) et la nature de l'instrument (règlement).

1.2 La Commission ne peut invoquer de compétence propre émanant du TCE qui lui permette d'intervenir contre la cruauté envers les animaux, d'ailleurs commise hors de son territoire, et n'est en mesure de saisir le problème que sous l'angle de ses compétences en matière de commerce et de marché intérieur des fourrures et en raison de l'existence de législations nationales différentes qu'il convient d'harmoniser.

1.3 Le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel seule l'interdiction totale est en mesure de dissuader les importateurs de vêtements ou de jouets de faire entrer en nombre des fourrures de chats et de chiens et autres objets dérivés sur le territoire de l'Union, et peut ainsi faire obstacle au trafic à grande échelle des fourrures interdites.

1.4 Le Comité souhaiterait que la notion de «fourrure» soit juridiquement explicite, désignant expressément la fourrure proprement dite et ses composants séparés (poil, peau), afin que tous les usages possibles des fourrures de chats et de chiens soient concernés par l'interdiction.

1.5 Le Comité insiste sur l'effectivité des méthodes de contrôle, ainsi que sur l'utilisation de la comitologie pour établir les modalités de contrôle les plus acceptables.

## 2. Motivation

2.1 Par une proposition de règlement fondée sur l'article 95 du TCE (marché intérieur), la Commission propose d'interdire la production, l'importation, l'exportation et la vente des fourrures de chats et de chiens dans l'Union européenne.

2.2 Le règlement proposé répond à des demandes émanant de la société civile, du Parlement européen, et est considéré comme prioritaire par la Présidence allemande.

2.3 Il semble qu'en Asie notamment, des chats et des chiens soient élevés et abattus dans des conditions déplorables afin d'utiliser les fourrures dans la production de vêtements, d'acces-

soires ou de jouets. Ces fourrures ont été décelées sur le marché intérieur européen.

2.4 Ces fourrures sont en général transformées par traitement chimique et teinture, et vendues sous des appellations qui en dissimulent l'origine; l'identification de l'origine animale exacte des fourrures ainsi traitées est scientifiquement difficile, tant par l'aspect ou la texture que par l'analyse ADN, car cet ADN est détruit par le processus de transformation; seule, semble-t-il, la spectrométrie de masse permettrait par une méthode comparative de déterminer l'origine exacte de l'animal en cause. Le contrôle douanier pourrait donc être extrêmement difficile, ce qui explique notamment les dérogations prévues à l'article 4 du projet.

2.4.1 L'article 4 prévoit que la possession, à usage personnel, de vêtements ou objets comportant les fourrures interdites, pourra être tolérée; selon le Comité, la possession et l'usage personnel ou la disposition de ces biens privés en quantités très limitées devraient être clairement exclus du champ d'application du règlement pour éviter toute surcharge bureaucratique.

2.4.2 L'emploi éventuel de peaux non obtenues par un élevage, aux fins de production de fourrures, et étiquetées en tant que telles, pourra éventuellement être soumis à la comitologie.

2.5 Du point de vue de la proportionnalité, l'interdiction totale de la production, de l'importation et du commerce constitue la seule mesure possible, compte tenu du caractère clandestin ou inavoué des importations, et de la tromperie sur la marchandise résultant de l'étiquetage fantaisiste des vêtements et objets pouvant contenir de la fourrure de chiens ou de chats.

2.6 Nombre de pays membres et certains pays tiers ont déjà adopté des législations d'interdiction dont la nature et la portée diffèrent; l'intervention communautaire est justifiée par un besoin d'harmonisation du marché intérieur.

2.7 Un système d'information et de suivi concernant la détection et les méthodes de détection de fourrures interdites est établi. La comitologie permettra d'établir une liste de ce qui sera acceptable pour effectuer les contrôles.

2.8 Des sanctions proportionnées et dissuasives devront être prévues par les pays membres.

### 3. Observations générales

3.1 Le Comité est en accord avec la base juridique et la forme du règlement; en effet, le bien-être animal pris en considération pour les animaux de ferme ne peut être invoqué pour les chiens et les chats.

3.2 Il s'agit d'un fait de société que ces animaux sont devenus en Europe des animaux de compagnie, qui ne sont pas élevés pour leur viande ou leur fourrure ou pour accomplir des travaux, à l'exception de certaines races de chiens dont l'utilisation pour accompagner et guider des personnes handicapées ou retrouver des personnes disparues, enfouies sous des décombres ou la neige, et autres tâches utiles aux côtés des personnes ne font que les rendre plus sympathiques à l'opinion générale.

3.3 La Commission ne peut invoquer de compétence propre émanant du TCE qui lui permette d'intervenir contre la cruauté envers les animaux, d'ailleurs commise hors de son territoire, et n'est en mesure de saisir le problème que sous l'angle de ses compétences en matière de commerce et d'harmonisation sur le marché intérieur des fourrures et d'éliminer des obstacles au commerce de fourrures en raison de l'existence de législations nationales différentes qu'il convient d'harmoniser afin d'éviter la fragmentation du marché.

3.4 Compte tenu des importantes difficultés techniques à identifier les fourrures de chats et de chiens transformées, une

proposition limitée à des exigences d'étiquetage aurait été en pratique inopérante; le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel seule l'interdiction totale est en mesure de dissuader les importateurs de vêtements ou de jouets de faire entrer en nombre des fourrures de chats et de chiens et autres objets dérivés sur le territoire de l'Union, et peut ainsi faire obstacle au trafic à grande échelle des fourrures interdites.

3.5 Le règlement, une fois adopté, devrait être notifié à l'OMC au titre des barrières non tarifaires (NTB). Il est conforme avec les règles du commerce international.

### 4. Observations particulières

4.1 Le Comité souhaiterait que la notion de «fourrure» soit juridiquement explicite, désignant expressément la fourrure proprement dite et ses composants séparés (poil, peau), afin que tous les usages possibles des fourrures de chats et de chiens soient concernés par l'interdiction.

4.2 Le Comité estime qu'il convient de préciser qu'il faut éviter des contrôles douaniers portant sur des personnes physiques pour les objets strictement personnels qu'ils peuvent posséder en quantité très limitée lors du franchissement des frontières internes ou lorsqu'ils viennent d'un pays tiers; l'échange ou la vente d'un vêtement, ou le don à une organisation caritative ne doivent pas non plus être assimilés à du commerce tombant dans le champ d'application du règlement.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et au stockage en toute sécurité de cette substance»**

COM(2006) 636 final — 2006/0206 (COD)

(2007/C 168/09)

Le 15 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 133 et 175, paragraphe 1, 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 21 mars 2007 (rapporteur: M. OSBORN).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 126 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité appuie l'engagement actif de l'Union européenne dans les efforts internationaux visant à restreindre la production et l'utilisation de mercure à travers le monde, ainsi qu'à garantir des méthodes sûres pour son stockage et son élimination. Pour ce faire, il est essentiel que l'Europe montre l'exemple par la manière dont elle traite le problème du mercure dans l'Union, et qu'elle soutienne de meilleures mesures de contrôle dans le monde entier.

1.2 C'est pourquoi le Comité adhère à l'objectif général de la proposition spécifique avancée par la Commission dans le projet actuel de règlement: à savoir interdire les exportations de mercure d'Europe et exiger un stockage sûr des surplus de mercure en Europe. Le CESE estime que l'interdiction d'exporter du mercure métallique en provenance d'Europe et l'exigence de stocker le mercure dans de bonnes conditions de sécurité en attendant son élimination sont particulièrement pertinentes et arrivent à point nommé, dans les circonstances actuelles caractérisées par un abandon progressif des procédés de production de chlore et de soude à partir du mercure en Europe.

1.3 Tourné vers l'avenir, le Comité exhorte la Commission à mettre en œuvre dès que possible les autres éléments de sa stratégie sur le mercure et à mettre en place des mesures visant à réduire davantage l'utilisation de mercure dans les procédés et les produits en Europe, et à garantir une élimination sûre du mercure présent dans les flux de déchets.

1.4 Le Comité estime que l'interdiction légale devrait entrer en vigueur le plus tôt possible, dans des délais raisonnables, et qu'il faudrait d'ici là inviter la Commission et les entreprises concernées à faire tout ce qu'elles peuvent afin de réduire les exportations au minimum.

1.5 Le Comité est favorable aux modalités de stockage proposées par la Commission dans le règlement à l'étude, étant donné que ce sont les meilleures existant actuellement. Les autorités compétentes doivent mener pour toute infrastructure de stockage proposée des évaluations de sécurité, qui devraient prévoir un suivi régulier des sites après leur mise en opération. Le Comité invite vivement la Commission à prier les États membres de lui fournir des rapports au sujet des progrès réalisés en la matière, et des mesures supplémentaires doivent être proposées si les modalités prévues pour le stockage s'avèrent insatisfaisantes.

## 2. Contexte de la proposition de la Commission

2.1 Le mercure est un composant naturel de la croûte terrestre, où son abondance moyenne est d'environ 0,05 mg/kg, avec toutefois des variations locales significatives. Le mercure est également présent en concentrations très faibles dans toute la biosphère. L'absorption du mercure par les végétaux pourrait expliquer sa présence dans des combustibles fossiles tels que le charbon, le pétrole et le gaz naturel.

2.2 Les niveaux de mercure dans l'environnement ont augmenté considérablement depuis le début de l'ère industrielle. La combustion des carburants fossiles rejette des quantités significatives de mercure. En outre, le mercure est extrait de minéraux (principalement le cinabre) et est utilisé dans un grand nombre d'applications industrielles. Le mercure provenant de procédés industriels et de déchets se diffuse également dans l'environnement. Les pratiques du passé ont laissé des vestiges de mercure dans les décharges, les charrées de mine, les sites industriels contaminés, les sols et les sédiments. Même les régions subissant des rejets minimaux de mercure, comme l'Arctique, sont touchées en raison du transport transcontinental et planétaire du mercure.

2.3 Une fois rejeté, le mercure persiste dans l'environnement où il circule entre l'air, l'eau, les sédiments, le sol et le biote, sous diverses formes. Il peut se transformer (principalement par métabolisme microbien) en méthylmercure, qui possède la capacité de s'accumuler dans les organismes (**bioaccumulation**) et de se concentrer le long des chaînes alimentaires (**biomagnification**), en particulier dans la chaîne alimentaire aquatique (poissons et mammifères marins). Le méthylmercure constitue donc la forme la plus préoccupante de cette substance. Presque tout le mercure présent dans les poissons est du méthylmercure.

2.4 Le mercure est maintenant présent dans divers milieux environnementaux et aliments (en particulier le poisson) dans l'ensemble du monde, à des concentrations nuisibles pour les êtres humains, les animaux et les végétaux. Dans certaines parties du monde, y compris dans certaines parties d'Europe, un nombre considérable de personnes sont exposées au mercure bien au-delà des niveaux acceptables pour la santé. On observe un large consensus international sur la nécessité de réduire au minimum et de supprimer progressivement les rejets de mercure dans l'environnement où que possible et aussi rapidement que possible.

2.5 En dépit de la chute de la consommation mondiale de mercure (la demande mondiale a baissé de plus de 50 % par rapport à 1980) et de la faiblesse des prix, la production de mercure par extraction minière se poursuit dans de nombreux pays à travers le monde. En Europe, la production primaire a désormais cessé, mais le mercure est encore isolé comme sous-produit d'autres processus d'extraction.

2.6 Des quantités importantes de mercure sont également mises sur le marché mondial en raison de la conversion ou de la fermeture des usines de production de chlore et de soude en Europe qui utilisaient des procédés au mercure. Le mercure résiduel est généralement vendu à bas prix à l'entreprise Miñas de Almadén (MAYASA), en Espagne, qui le revend ensuite dans des pays du monde entier.

2.7 En dépit des meilleurs efforts, ni Euro Chlor ni MAYASA ne peuvent garantir que le mercure exporté en provenance de l'UE en vertu de cet accord ne contribuera pas à aggraver la pollution mondiale, en raison de l'absence de contrôle une fois que le mercure a quitté le site d'Almadén. Il se peut que cela encourage une plus grande utilisation du mercure dans d'autres pays, dans des procédés et des produits non soumis à des réglementations, et que cela accroisse les quantités d'émissions et de déchets contaminés par le mercure. Aussi convient-il d'empêcher cette arrivée substantielle sur le marché mondial de surplus de mercure provenant de l'abandon des procédés de production de chlore et de soude à partir du mercure.

### 3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 Le 28 janvier 2005, la Commission adoptait la communication au Conseil et au Parlement européen relative à la stratégie communautaire sur le mercure [COM(2005) 20 final]. Cette stratégie proposait vingt actions concernant tous les aspects du cycle de vie du mercure. Deux des actions proposées dans la stratégie concernaient les exportations et le stockage du mercure.

3.2 La proposition de règlement présentée par la Commission sur l'interdiction des exportations de mercure métallique et son stockage en toute sécurité poursuit maintenant ces actions. La proposition vise à interdire l'exportation de mercure métallique en provenance de la Communauté ainsi qu'à garantir que ce mercure ne sera pas réintroduit sur le marché et qu'il sera stocké dans de bonnes conditions de sécurité, conformément aux actions 5 et 9 définies dans la stratégie communautaire sur le mercure. L'objectif fondamental est de limiter les nouvelles émissions de mercure venant s'ajouter au «stock mondial» de mercure qui a déjà été rejeté dans l'environnement.

3.3 La proposition de règlement vise à interdire les exportations de mercure en provenance de l'UE à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011. À cette date, le mercure qui ne sera plus utilisé par l'industrie du chlore et de la soude ainsi que le mercure obtenu à partir de la purification du gaz naturel ou de la production de métaux non ferreux devra faire l'objet d'un stockage sûr.

3.4 La Commission a mené de vastes consultations au sujet de cette proposition, et les acteurs les plus directement concernés, à savoir MAYASA, le gouvernement espagnol et l'industrie européenne du chlore et de la soude, ont souscrit à l'interdiction à partir de la date proposée. La Commission a pris acte du fait que le Conseil européen de l'industrie chimique (CEPIC) s'est volontairement engagé à assurer un stockage sûr du mercure provenant de l'industrie du chlore et de la soude à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

### 4. Observations générales

4.1 Le Comité souscrit entièrement à l'objectif de faire de l'Europe un leader mondial dans le domaine des efforts destinés à réduire les rejets et les émissions de mercure dans l'environnement en restreignant la production et la consommation de cette substance, et en favorisant la substitution par des matériaux, procédés et produits plus sûrs. Le Comité est d'avis que le règlement REACH facilitera ces efforts.

4.2 Le Comité note avec satisfaction que dans l'Union européenne, l'extraction et la production de mercure à partir de minerai a désormais cessé. Il estime que la Commission devrait continuer à suivre ce dossier et se tenir prête à imposer une interdiction s'il y avait la moindre perspective d'une reprise d'une telle extraction du mercure en Europe pour des raisons commerciales. Le Comité invite par ailleurs la Commission à envisager des mesures supplémentaires destinées à décourager la production de mercure comme sous-produit de l'extraction d'autres minerais, et à garantir un stockage et une élimination sûrs des surplus de mercure.

4.3 Hors de l'Europe, le Comité appuie l'engagement actif de l'Union européenne dans les efforts internationaux visant à restreindre la production et l'utilisation de mercure à travers le monde, ainsi qu'à garantir des méthodes sûres pour son stockage et son élimination. Pour ce faire, il est essentiel que l'Europe montre l'exemple par la manière dont elle traite le problème du mercure dans l'Union et qu'elle soutienne de meilleures mesures de contrôle dans le monde entier.

4.4 Dans ce contexte, l'interdiction d'exporter du mercure métallique en provenance d'Europe et l'exigence de le stocker dans de bonnes conditions de sécurité en attendant son élimination constituent des mesures judicieuses. Elles sont particulièrement pertinentes et arrivent à point nommé dans les circonstances actuelles où l'abandon progressif des procédés de production de chlore et de soude à partir du mercure en Europe aurait pu, en l'absence de telles mesures, mettre sur le marché mondial de grandes quantités de surplus de mercure. C'est pourquoi le Comité adhère à l'objectif général de la proposition spécifique avancée par la Commission dans le projet actuel de règlement: à savoir interdire les exportations de mercure d'Europe et exiger un stockage sûr des surplus de mercure en Europe.

4.5 On ne peut toutefois pas en rester là. Le Comité attend de la Commission qu'elle procède à des travaux supplémentaires, afin de mettre en place des mesures visant à réduire davantage l'utilisation de mercure dans les procédés et les produits en Europe, et à garantir une élimination sûre du mercure présent dans les flux de déchets. Le Comité exhorte par ailleurs la Commission à envisager des mesures supplémentaires pouvant être prises sur le plan international afin de promouvoir une meilleure gestion du mercure à travers le monde, y compris la négociation de mesures de coopération adéquates visant à encourager le transfert de technologies de substitution au mercure et de solutions en matière de capture et de stockage du mercure, ainsi qu'éventuellement un accord international sur la gestion et le contrôle du mercure.

### 5. Observations particulières

5.1 Le Comité note que la proposition à l'étude ne porte que sur les exportations de mercure métallique (article 1). Il estime qu'il est urgent d'envisager plus avant la possibilité d'étendre l'interdiction aux composés du mercure et aux produits contenant du mercure, comme prévu à l'article 5. Il conviendrait de préciser un calendrier pour cet examen. Il y a par ailleurs lieu d'envisager d'autres mesures pour imposer le remplacement du mercure par des substances moins toxiques ou polluantes dans les produits et les procédés au sein de l'Union.

5.2 La Commission a initialement proposé que l'interdiction entre en vigueur en 2011. Le Parlement a recommandé d'avancer cette date à 2010. Les ONG continuent de faire pression pour avancer l'entrée en vigueur de l'interdiction. Le Comité estime que l'interdiction légale devrait entrer en vigueur le plus tôt possible, dans des délais raisonnables, et qu'il faudrait d'ici là inviter la Commission et les entreprises concernées à faire tout ce qu'elles peuvent afin de réduire les exportations au minimum.

5.3 La Commission propose (article 2) que le mercure provenant de l'abandon des procédés de chlore et de soude et le mercure obtenu à partir de la purification du gaz naturel ou de l'extraction et de la fonte de métaux non ferreux fassent l'objet d'un stockage sûr. L'article 3 prévoit que le stockage s'effectue dans des mines de sel souterraines ou dans des installations spécifiquement destinées au stockage temporaire de mercure métallique. De telles installations doivent respecter les pratiques indiquées en matière de sûreté et de gestion. C'est à l'État membre que devrait incomber la responsabilité de mettre en place de telles installations ou de s'associer avec d'autres États membres qui connaissent des conditions plus favorables en la matière. Couplées à l'interdiction d'exportation, ces dispositions sont destinées à garantir que les surplus de mercure provenant de grands procédés industriels soient complètement retirés du marché et soient conservés de manière sûre.

5.4 Le Comité est favorable à ces modalités de stockage, étant donné que ce sont les meilleures existant actuellement. Il estime essentiel que les autorités compétentes mènent de manière approfondie et rigoureuse, pour toute infrastructure de stockage proposée, des évaluations d'incidence environnementale et des évaluations de sécurité, qui devraient prévoir un suivi régulier des sites après leur mise en opération. Le Comité invite vivement la Commission à prier les États membres de lui fournir des rapports au sujet des progrès réalisés en la matière, et à se tenir prête à proposer des mesures supplémentaires si les modalités prévues pour le stockage s'avèrent insatisfaisantes.

5.5 Il importe que le coût du stockage sûr du mercure soit pris en charge par les opérateurs qui en ont fait usage. Le Comité note que les modalités de stockage des surplus de mercure provenant de l'abandon des procédés de chlore et de soude doivent être mises en œuvre en consultation et en accord avec les entreprises industrielles concernées, et que Euro Chlor

élabore, parallèlement au règlement, une convention volontaire par laquelle ses membres s'engagent à utiliser des installations de stockage sûres. Le Comité salue cette initiative d'un groupement industriel responsable. Pour autant que ces modalités portent sur toutes les entreprises concernées, puissent être garanties dans la transparence et faire l'objet d'un suivi, le Comité s'accorde à dire qu'il s'agit de la meilleure façon d'assurer une application effective. Le Comité invite la Commission à envisager la possibilité d'atteindre des accords semblables avec d'autres grands producteurs industriels de mercure métallique, comme l'industrie énergétique et l'industrie de l'extraction et de la fonte de métaux non ferreux.

5.6 Le Comité souligne que le suivi et l'application effective des nouvelles modalités seront particulièrement importants. L'exigence de stocker et d'éliminer le mercure transformera dans les faits cet actif commercialisable en passif imposant des coûts à ses détenteurs. Dans de telles circonstances, des opérateurs peu scrupuleux seront tentés d'essayer d'éviter un traitement du mercure par les modes d'élimination appropriés, et de transférer cette substance vers des décharges illégales. Il sera nécessaire de tenir des registres rigoureux et de disposer d'une vue d'ensemble afin d'éviter de tels résultats fâcheux.

5.7 Le Comité exhorte la Commission à envisager des actions supplémentaires afin de mettre en œuvre dès que possible les autres éléments de la stratégie sur le mercure. Il estime qu'il est particulièrement important d'encourager l'arrêt progressif, dans les meilleurs délais, de l'utilisation du mercure dans les produits d'éclairage, dans la bijouterie, dans la dentisterie et dans les produits cosmétiques, et d'accélérer les mesures visant à réduire ou à éliminer les émissions de mercure des grandes centrales à combustion, des crématoriums et d'autres sources importantes de pollution de l'air par le mercure. Par ailleurs, il pourrait être nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour garantir que lorsque l'on constate la présence de quantités significatives de mercure dans d'autres flux de déchets, elles soient capturées afin d'être stockées ou éliminées plutôt que de se diffuser et de polluer l'environnement à une plus grande échelle. Il convient bien entendu d'évaluer en profondeur toutes les mesures supplémentaires de ce genre au vu de la mesure dans laquelle l'activité concernée contribue au problème mondial du mercure, et au vu des coûts et de l'impact des solutions proposées.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

## Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres»

COM(2006) 815 final — 2006/0271 (CNS)

(2007/C 168/10)

Le 12 janvier 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 mars 2007 (rapporteuse: Mme O'NEILL).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour, 4 voix contre et 0 abstention.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Conformément à l'article 128, paragraphe 2 du traité, pour être maintenues en 2007, les lignes directrices pour l'emploi qui sont actuellement en vigueur doivent être confirmées par une décision du Conseil, à la suite des consultations avec le Parlement européen, le Comité des régions et le CESE.

1.2 Le CESE soutient la proposition de maintenir les lignes directrices pour l'emploi 2005-2007 en 2007, tout en gardant à l'esprit les sujets de préoccupations et les recommandations qui ont été soulignés.

1.3 Le CESE recommande fortement que le calendrier et le processus adoptés soient communiqués largement et en temps utile à toutes les parties prenantes, afin de tirer le maximum de bénéfice de ce processus, de s'appuyer sur les bonnes volontés et de garantir la participation la plus large des parties prenantes, en leur laissant le temps nécessaire pour répondre, au niveau européen comme au niveau national, au stade de l'élaboration.

1.4 Le CESE recommande d'insister davantage sur l'intégration des personnes à besoins spécifiques dans les nouvelles lignes directrices pour l'emploi, au moyen d'objectifs spécifiques et d'une meilleure reconnaissance de ce qu'exige la politique sociale. Le CESE souligne qu'il est essentiel d'impliquer les partenaires sociaux et la société civile au stade le plus précoce possible de l'élaboration des lignes directrices par la Commission, et il lui importe également d'être consulté au sujet du document final.

1.5 Le CESE recommande que la Commission prenne immédiatement des mesures pour s'engager avec le CESE sur le développement des lignes directrices pour l'emploi en établissant des contacts formels et informels, de manière à adopter une approche volontariste de l'évolution des lignes directrices pour les trois prochaines années.

1.6 Le CESE invite à fixer des objectifs beaucoup plus ambitieux et mesurables, qui pourront être évalués dans les nouvelles lignes directrices à l'échelle de l'Union et des États membres, et à conférer une plus grande compétence d'exécution à la Commission.

1.7 Le CESE recommande de mettre à disposition dans tous les États membres les systèmes de TIC nécessaires pour garantir une amélioration du recueil des données et pour faciliter le contrôle et l'évaluation, à la fois par l'État membre et la Commission.

1.8 Le CESE réitère sa recommandation visant à ce que les programmes nationaux de réforme comportent des éléments

plus concrets concernant des objectifs définis, des calendriers, des coûts et des prévisions budgétaires.

### 2. La proposition de décision de la Commission

2.1 Au début de l'année 2007, la Commission a adressé au CESE la présente proposition dans le cadre du processus de consultation destiné à valider les «lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres» pour 2007 qui nécessitent d'être confirmées par une décision du Conseil.

2.2 La Commission propose que les lignes directrices pour les politiques de l'emploi présentées pour la période 2005-2008 <sup>(1)</sup> et reposant sur l'article 128 du traité soient maintenues en 2007 et prises en compte par les États membres dans leurs politiques de l'emploi <sup>(2)</sup>.

2.3 Par cette proposition de décision, la Commission tient compte de la stratégie de Lisbonne, mise en œuvre depuis 2005, qui repose sur un nouveau cycle de gouvernance comprenant un ensemble intégré de lignes directrices valables jusqu'en 2008. Celles-ci recouvrent des dimensions à la fois économique, sociale et environnementale.

2.4 Les États membres ont été invités à préparer des programmes nationaux de réforme qui ont été évalués par la Commission. Cette révision annuelle expose les progrès accomplis pour respecter les lignes directrices et apporte les conclusions à partir desquelles il a été proposé de prolonger ces lignes directrices.

### 3. Observations précédentes du CESE

Le CESE a communiqué ses remarques au sujet des lignes directrices dans deux précédents avis <sup>(3)</sup>. Les questions suivantes ont fait l'objet de préoccupations spécifiques:

— le calendrier d'élaboration et d'adoption des lignes directrices, extrêmement serré, ne permettait pas sur cet important sujet, de véritable débat impliquant les différentes parties prenantes, tant à l'échelon de l'Union que sur le plan national, ce qui a eu un impact sur le processus démocratique, en particulier au moment de l'élaboration des programmes nationaux,

<sup>(1)</sup> COM(2005) 141 final, «Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi» (2005-2008).

<sup>(2)</sup> COM(2006) 815 final, «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres».

<sup>(3)</sup> Avis CESE sur «Les lignes directrices pour l'emploi 2005-2008» (rapporteur: M. MALOSSE), JO C 286 du 17 novembre 2005; avis CESE sur «Les lignes directrices pour l'emploi» (rapporteur: M. GREIF), JO C 195 du 18 août 2006.

- les lignes directrices actuelles insistant pour que les États membres fixent leurs propres objectifs, l'inquiétude subsiste au sujet du fait que les mesures d'aide à l'emploi ne puissent plus être évaluées à l'aune d'objectifs spécifiques et quantifiables, comme c'était le cas dans les précédents programmes, avec la conséquence que les programmes nationaux de réforme étaient moins ambitieux par rapport à la politique de l'emploi et aux droits et obligations des travailleurs,
- il est nécessaire d'insister beaucoup plus sur l'intégration des jeunes au sein du marché du travail, en leur assurant d'une certaine manière un premier emploi ouvrant des perspectives d'avenir,
- il est nécessaire d'insister en permanence sur la lutte contre la discrimination liée à l'âge, au handicap ou aux origines ethniques,
- la transition vers une économie de la connaissance nécessite une approche plus rigoureuse et plus ciblée de la formation professionnelle et de l'éducation tout au long de la vie afin de favoriser l'adaptation aux nouvelles technologies, la restructuration de la base industrielle et permettre aux individus d'acquérir des compétences transférables,
- il devrait y avoir une plus grande cohérence dans les investissements consacrés à la recherche, au développement et à l'innovation, à la fois pour stimuler l'économie et développer de nouveaux emplois,
- l'attention accordée à l'égalité entre les hommes et les femmes, et à la nécessaire conciliation entre vie professionnelle et vie familiale est insuffisante,
- il convient d'accorder une attention accrue aux conséquences de l'évolution démographique et au problème du vieillissement des travailleurs,
- il est nécessaire de renforcer et de contrôler la mise en œuvre des politiques d'immigration et leur impact sur les plans nationaux pour l'emploi,
- disposer des financements nécessaires à l'échelon national ou européen afin de mettre en œuvre les politiques en faveur de l'emploi est important.

#### 4. Remarques générales

4.1 Le CESE a salué dans ses précédents avis l'adoption des lignes directrices intégrées pour 2005-2008 et continue à souligner que leur succès dépendra du sérieux avec lequel les États membres assumeront leurs responsabilités et mettront en pratique à l'échelon national les priorités établies conjointement. Il convient de mettre fortement l'accent sur une réelle implication de l'ensemble des partenaires sociaux et de la société civile à tous les stades de développement et de mise en œuvre.

4.2 Le CESE reconnaît que des progrès ont été accomplis en matière de croissance économique dans l'UE des 25 et grâce aux mesures spécifiques d'aide à l'emploi <sup>(4)</sup>, mais il reste préoccupé par la disparité qui subsiste concernant la mise en place des différentes mesures entre les États membres et au sein même de certains pays, et reste d'avis qu'obtenir des changements significatifs nécessiterait d'avoir un sens accru de l'urgence de certaines décisions et de définir davantage de priorités.

4.3 Le CESE souhaiterait voir la Commission assumer un rôle plus important dans le développement d'objectifs européens ou nationaux, et dans le contrôle et l'évaluation des progrès qui apporteraient davantage de force et de valeur ajoutée aux

rapports annuels sur les programmes nationaux de réforme dans chaque État membre.

4.4 Le CESE salue les propositions de la Commission visant à engager des financements issus des Fonds structurels, du Fonds social et du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour encourager la mise en place des lignes directrices pour l'emploi. Le CESE continue à souligner l'importance de mettre à disposition les financements nécessaires sur les plans européen et national de manière à dégager des priorités dans les initiatives en faveur de l'emploi.

4.5 Le CESE, en réitérant sa préoccupation à l'égard de l'absence de progrès, souhaiterait voir les mesures et les modifications contenues dans les lignes directrices pour l'emploi 2008-2010 refléter ce besoin d'amélioration.

#### 5. Préoccupations persistantes

Les lignes directrices pour la croissance et les emplois, fixées en 2005, présentaient des domaines spécifiques nécessitant une amélioration et le CESE reste préoccupé à l'égard du fait qu'une série d'objectifs ne sont toujours pas réalisés, et que la définition des priorités est insuffisante à l'échelon national; il souhaiterait également voir mettre en place des mesures destinées à combler ces lacunes dans les nouvelles lignes directrices qui seront publiées en 2008.

- Il est peu probable que l'objectif global de 70 % d'emploi soit atteint au cours de cette période. Bien que le taux fixé pour l'emploi des femmes atteigne les 60 % proposés, ce chiffre comprend les temps partiels ainsi que les emplois flexibles et temporaires.
- L'objectif de 50 % proposé pour les travailleurs «âgés» (les personnes de 45 à 65 ans selon la définition de la Commission) ne sera pas non plus atteint en dépit de certains progrès.
- Le développement de stratégies à destination des personnes souffrant d'un handicap ou ayant des besoins spécifiques, et leur intégration dans le monde du travail restent faibles.
- L'inquiétude subsiste au sujet du niveau du chômage des jeunes qui continue de croître, et concernant le fait que des mesures appropriées soient prises pour améliorer la situation.
- Les fondements de l'éducation dans ses rapports avec le monde du travail moderne sont une question essentielle, étant donné les lacunes qui touchent les compétences fondamentales et intermédiaires, et l'absence de cohérence entre les compétences et les qualifications d'une part, et le monde du travail de l'autre.
- La mise en œuvre effective des mesures de formation professionnelle et d'apprentissage tout au long de la vie, et la volonté réelle de soutien financier, que ce soit par le secteur public ou le secteur privé, restent une préoccupation importante.
- L'absence d'insistance sur l'apprentissage tout au long de la vie qui perdure pour tous les groupes d'âge, mais en particulier pour les travailleurs âgés, est source de préoccupation particulière notamment dans le contexte de l'adaptabilité de la main-d'œuvre.
- Des préoccupations subsistent concernant l'intégration des travailleurs migrants entre les États membres, qui répondent à une demande considérable en compétences sur le marché du travail.

<sup>(4)</sup> Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi, «Une année de résultats», COM(2006) 816 final.

- Tout en soutenant la mobilité des travailleurs entre les États membres, le CESE s'inquiète de l'impact du transfert des travailleurs qualifiés et du déficit de compétence d'un pays de l'UE à l'autre, comme dans le pays d'origine. Ceci doit faire l'objet d'un suivi, et des mesures doivent être prises afin de garantir un équilibre en matière de main-d'œuvre qualifiée, nécessaire pour assurer le développement durable.
- Il convient d'examiner l'effet sur les opportunités locales en matière d'emploi en se demandant pourquoi les personnes au chômage ne postulent pas sur les emplois vacants locaux.
- L'objectif d'une économie de la connaissance fondée sur la recherche et l'innovation est encore loin d'être réalisé.
- On constate un manque d'attention accordé par certains États membres à l'approche fondée sur le «cycle de la vie» intégré. Le CESE demande instamment aux États membres de poursuivre leurs efforts pour rendre le monde du travail compatible avec la vie de famille. Il s'agit d'une tâche qui concerne la société dans son ensemble. En particulier, l'offre de structures d'accueil pour les enfants rend possible la réconciliation de la famille et des obligations professionnelles, et permet aux femmes de continuer à travailler dans des emplois rémunérateurs, ou de revenir rapidement sur le marché du travail après une interruption <sup>(5)</sup>.
- Il est nécessaire que les États membres promeuvent des stratégies destinées à améliorer les capacités d'adaptation des travailleurs et des entreprises, et en particulier la notion de flexicurité <sup>(6)</sup>.
- Le problème de l'impact du «travail non déclaré», étant donné que son effet sur les États membres et les individus reste encore à traiter, est préoccupant.
- L'adoption et la mise en œuvre du calendrier en matière de «travail décent» <sup>(7)</sup> et les principes de qualité de l'emploi <sup>(8)</sup> sont toujours en souffrance dans certains États membres.
- Par comparaison avec la moyenne des États-Unis, le taux de productivité européen reste faible, ce qui reflète le niveau de l'investissement consenti dans les personnes et les idées.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

- Bien que le taux d'investissement public au sein de l'UE soit comparable aux investissements américains, les investissements du secteur privé sont significativement inférieurs.

## 6. Mesures prises par la Commission

6.1 La Commission a entrepris, en suivant les indications des rapports annuels établis par les États membres, une révision qui a débouché sur la communication intitulée «Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi — Une année de résultats», répertoriant les progrès accomplis jusqu'à aujourd'hui. Cette année, une annexe détaillée indique les actions recommandées, demandées spécifiquement pour chaque État membre. Ceci est d'une importance capitale pour contribuer à l'évaluation d'impact globale des lignes directrices, mais souligne surtout la préoccupation du CESE qui estime que l'on n'a pas suffisamment conscience de l'urgence de certaines mesures, et qu'il existe une disparité dans la mise en œuvre des lignes directrices. La Commission doit avoir davantage d'autorité pour fixer des objectifs mesurables, coordonner les activités et les mettre en application.

6.2 Le CESE se félicite de la proposition «d'évaluation d'impact», évaluation à laquelle la Commission va procéder au sujet du programme de trois ans, en collaboration avec une série d'agences afin de mesurer son efficacité et d'influencer l'élaboration des nouvelles lignes directrices pour l'emploi 2008-2010.

6.3 Le CESE se félicite du processus de consultation proposé au sujet des nouvelles lignes directrices pour l'emploi, qui débutera à la suite de la publication du projet de la Commission en décembre 2007 en vue de présenter la proposition finale au Conseil pour adoption en juin 2008. Le CESE souligne qu'il est important de consulter et d'impliquer les États membres et l'ensemble des parties prenantes au cours de ce processus, à la fois à l'échelon de l'Union et sur le plan national, aussi souvent que possible.

6.4 Le CESE souligne qu'il est essentiel d'avoir la possibilité d'envisager l'évaluation d'impact le plus tôt possible en 2007, afin de réfléchir aux contenus, de recevoir les informations et de prendre une part active pour y répondre, dans le but d'influencer l'évolution des lignes directrices et l'élaboration des programmes nationaux.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(5)</sup> Avis du CESE sur «Les lignes directrices pour l'emploi 2005-2008» (rapporteur: M. MALOSSE), JO C 286 du 17 novembre 2005, page 41, paragraphe 3.2.3.

<sup>(6)</sup> Avis du CESE sur la «Flexicurité: le cas du Danemark» (rapporteuse: Mme VIUM), JO C 195 du 18 août 2006.

<sup>(7)</sup> Avis du CESE sur «Promouvoir un travail décent pour tous», le 19 décembre 2006 (CESE 92/2007), rapporteur: M. ETTY.

<sup>(8)</sup> Améliorer la qualité de l'emploi, COM(2003) 728 fin, «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis».

**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 — Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers»**

COM(2006) 275 final

(2007/C 168/11)

Le 7 juin 2006, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 mars 2007 (rapporteuse: M<sup>me</sup> BREDIMA-SAVOPOULOU; corapporteurs: MM. CHAGAS et NILSSON).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 26 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le livre vert apporte au sein de l'UE une nouvelle perception de la mer, à laquelle il convient de faire bon accueil. C'est la première fois que la mentalité terrestre des politiques de l'Union se voit inversée. Le message symbolique que contient le livre vert — l'Europe est et a été une nation avant tout maritime — ouvre une page nouvelle dans la relation à la mer au sein de l'Union.

1.2 Le livre vert encourage une approche globale, transsectorielle et stratégique des océans. L'objectif de substituer une vision large à la fragmentation mérite un important soutien.

1.3 Les éléments positifs du livre vert sont de loin plus nombreux que ses points potentiellement négatifs. Sous réserve d'observations spécifiques, le CESE souscrit à la plupart des propositions qu'il contient, s'agissant de la pêche, des ports, des chantiers navals, du transport maritime, des régions côtières, de la production d'énergie en mer, de la recherche et du développement, de l'environnement, du tourisme ou de la biotechnologie bleue.

1.4 Le CESE approuve la reconnaissance du rôle essentiel des services et des ports maritimes de l'UE dans une économie mondialisée. Il se félicite par ailleurs que le livre vert reconnaisse le caractère international de la navigation, qui nécessite l'élaboration de règles mondiales en la matière. Une action communautaire positive s'impose pour renverser l'image négative de la navigation auprès du public et faire en sorte que soit appréciée à sa juste valeur la contribution des navires et des gens de mer à notre société. Le Comité estime lui aussi que les États membres devraient ratifier sans attendre les conventions maritimes internationales majeures (OMI et OIT) et s'assurer de leur mise en œuvre adéquate.

1.5 Il conviendrait que les grappes («clusters») maritimes occupent une place centrale dans la future politique maritime de l'Union européenne. Le CESE est d'avis que l'Union devrait commander une étude afin de les définir et de les comparer à celles d'autres régions du monde. Les grappes maritimes permettraient de maintenir le savoir-faire maritime dans l'Union européenne.

1.6 L'augmentation des investissements dans l'éducation et la formation maritimes doit figurer au cœur d'une politique maritime intégrée, afin de poser les bases de la fourniture de services sûrs, efficaces et de haute qualité. La pénurie potentielle de gens de mer qualifiés présente des conséquences alarmantes pour les

infrastructures de sécurité maritime. En l'absence d'un effort concerté de la part de l'UE et des gouvernements pour y remédier, elle ira en s'aggravant. Sans cet apport de personnel qualifié, la connaissance et l'expérience nécessaires aux activités maritimes liées à la sécurité (l'inspection et la visite de navires, le droit, les assurances, les services de trafic maritime, le sauvetage, les garde-côtes et le pilotage) feront de plus en plus défaut à l'Europe. De plus, des grappes maritimes entières pourraient se dissoudre ou se réimplanter dans d'autres régions.

1.7 Le CESE constate que les pêcheurs et les gens de mer sont exclus de certains volets de la législation sociale européenne, s'agissant, par exemple, des directives sur les licenciements collectifs <sup>(1)</sup>, sur les transferts d'entreprises <sup>(2)</sup>, l'information et la consultation des travailleurs <sup>(3)</sup> ou leur détachement <sup>(4)</sup>. Quelles que soient les raisons sous-jacentes à ces exclusions, il est grand temps de mettre un terme à cette discrimination dans les domaines concernés. À cet égard, le CESE invite la Commission à reconsidérer ces exclusions, en collaboration étroite avec les partenaires sociaux.

1.8 Le réchauffement de la planète et les changements climatiques qui en découlent donnent lieu à des scénarios dans lesquels des îles pourraient être englouties et des zones côtières inondées, les stocks de poisson s'épuiser et les micro-organismes marins disparaître, affectant la chaîne alimentaire, tandis que le niveau des mers pourrait augmenter de 7 mètres d'ici 2050. Le CESE demande instamment à la Commission de soulever ce problème général dans le cadre des organisations internationales. Elle devrait tenir compte elle-même d'une approche environnementale globale dès à présent dans l'ensemble de ses actions, non seulement dans celles dédiées au monde maritime mais encore dans toutes les propositions qu'elle formule à l'intention du Parlement et du Conseil.

<sup>(1)</sup> Directive du Conseil 98/59/CE du 20 juillet 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO L 225, 12 août 1998, pp. 16-21).

<sup>(2)</sup> Directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements (JO L 82 du 22 mars 2001, pp. 16-20).

<sup>(3)</sup> Directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne (JO L 80 du 23 mars 2002, pp. 29-34).

<sup>(4)</sup> Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO L 18 du 21 janvier 1997, pp. 1-6).

1.9 Le CESE soutient que la lutte contre les émissions atmosphériques risque de générer des effets inattendus et des incohérences entre les politiques. La pollution atmosphérique constitue une question complexe et réduire un polluant peut avoir une influence négative pour d'autres polluants, notamment les gaz à effet de serre (GES). Une approche internationale globale permettant une amélioration environnementale générale sur le long terme est la solution que privilégie le Comité.

1.10 Le CESE observe que les raffineries ne produisant que des combustibles marins de piètre qualité, le secteur maritime n'a d'autre choix que d'utiliser ceux-ci comme hydrocarbures de soute. Il invite la Commission à s'attaquer au problème de la qualité de ces combustibles afin de réaliser une percée en matière d'émissions atmosphériques provenant des navires.

1.11 Le Comité estime que l'idée d'espace maritime européen commun renvoie exclusivement à un espace maritime virtuel caractérisé par une simplification des formalités administratives et douanières pour les services maritimes intracommunautaires, qui seraient soumis à un régime similaire à celui des transports routier ou ferroviaire à l'intérieur du marché unique. À la suite de clarifications apportées par la Commission, qui témoigne clairement de cette vision dans la communication, le Comité peut apporter son soutien à ce concept pour autant qu'il respecte dans les eaux internationales (haute mer) la CNUDM et les conventions de l'OMI, notamment en ce qui concerne la «liberté de navigation» et le «droit de passage inoffensif» au sein de la zone économique exclusive (ZEE).

1.12 Le CESE prône l'établissement d'États côtiers «de qualité» qui constituent le maillon manquant de la chaîne de qualité. Ces États devront fournir aux navires les services essentiels suivants: installations adéquates de réception des déchets, lieux de refuge pour navires en détresse, passage inoffensif, traitement équitable des gens de mer et dispositifs d'aide à la navigation. L'Union devrait évoquer ce concept au sein de l'OMI en vue de définir des critères mesurables pertinents pour le niveau de performance des États côtiers.

1.13 Le CESE se félicite que le livre vert reconnaisse le rôle qu'il peut jouer dans la mise en œuvre de la politique maritime, y compris en matière d'aménagement territorial. Par ailleurs, il peut contribuer à promouvoir l'identité maritime de l'Union ainsi que son patrimoine culturel maritime et à sensibiliser l'opinion publique sur la question du réchauffement planétaire.

1.14 Le livre vert constitue une première tentative d'élaboration de politiques communautaires dont le centre de gravité soit déplacé de la terre vers la mer. Le CESE entend féliciter la Commission d'avoir ainsi rétabli l'équilibre et, pour lui faire écho, souhaite paraphraser la maxime de Thémistocle («Tant que nous disposerons de navires et de mers, nous aurons un pays et une patrie»): «Tant qu'elle disposera de navires et de mers, l'Europe aura un avenir».

1.15 Le CESE demande à la Commission de le consulter sur son futur plan d'action lié au livre vert.

## 2. Introduction

2.1 En cinquante années d'existence, l'UE a développé plusieurs politiques relatives à la mer: elles concernent le transport maritime, les ports, les chantiers navals, la pêche, l'environnement marin, les régions côtières et la production d'énergie en mer. Ces politiques ont toutefois évolué séparément, sans qu'il soit tiré profit de leurs synergies. L'heure est venue de rassem-

bler tous ces éléments et de bâtir une nouvelle vision élargie pour l'avenir.

2.2 Le 7 juin 2006, la Commission européenne a publié un livre vert intitulé «Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers». L'initiative du Président BARROSO doit être envisagée dans le contexte des objectifs stratégiques de la Commission européenne pour la période 2005-2009, qui soulignent la nécessité d'élaborer une politique maritime d'ensemble visant à développer une économie maritime prospère et à exploiter tout le potentiel des activités basées sur la mer d'une manière qui soit viable du point de vue de l'environnement. Le commissaire Borg s'est vu confier la direction d'une cellule «Politique maritime» créée à cet effet.

2.3 Le livre vert soulève des questions essentielles dans toute une série de domaines, en utilisant une approche globale intégrée qui permet d'établir des passerelles entre les différents secteurs. Ce texte, qui résulte déjà lui-même d'un processus de consultation des parties prenantes, a lancé une des plus vastes entreprises consultatives de l'histoire de l'Union européenne, en demandant aux citoyens quelle politique ils souhaitent voir adopter pour les mers et les océans.

2.4 Depuis le début des années 1980, le CESE a suivi de près l'orientation prise par l'UE dans l'établissement de ces politiques sectorielles et a contribué à leur donner forme par le biais d'une série d'avis cohérents. Il partage aujourd'hui le point de vue de la Commission lorsqu'elle estime qu'une nouvelle vision stratégique s'impose pour l'avenir.

## 3. Observations générales

### 3.1 Contexte

3.1.1 Le livre vert apporte au sein de l'UE une nouvelle perception de la mer, à laquelle il convient de faire bon accueil: «Qu'il est incongru d'appeler Terre cette planète qui est si manifestement Océan». Le sous-titre du livre vert est significatif et révélateur des intentions qui animent la Commission lorsqu'elle lance ce livre vert. C'est la première fois que la mentalité terrestre des politiques de l'Union se voit inversée. Dans l'initiative du livre vert, c'est le message symbolique qui est le plus important: l'Europe est avant tout une nation maritime. L'Union européenne possède une riche culture maritime, qu'il ne faudrait pas perdre de vue. Depuis l'Antiquité, on a ainsi assisté à l'émergence de plusieurs nations de navigateurs dont le berceau est situé en Europe: les Grecs, les Italiens, les Espagnols, les Britanniques, les Portugais, les nations scandinaves (Vikings) ou encore les Allemands, avec la Ligue hanséatique, et les Néerlandais. Aujourd'hui, la Grèce, Chypre et Malte figurent parmi les dix pays de la planète qui possèdent les plus gros registres d'immatriculation de navires.

3.1.2 Le livre vert intervient à un moment de mutations structurelles profondes dans les circuits des échanges maritimes mondiaux, avec, d'une part, des navires géants, des ports et des terminaux immenses, une logistique moderne, un commerce sans support papier et la poursuite de la progression des navires porte-conteneurs à structure cellulaire et, d'autre part, des formalités accrues, dont les équipages doivent s'acquitter en un temps record dans les ports, l'intensification de la piraterie et du terrorisme des temps modernes et des pressions croissantes en matière de responsabilité sociale des entreprises. La mondialisation et toutes ses retombées, positives et négatives, se manifestent de manière évidente dans ce secteur.

3.1.3 Le livre vert doit également être envisagé sur une toile de fond marquée par l'émergence de nouvelles puissances commerciales (les pays BRIC, Brésil, Russie, Inde et Chine), la déroute des négociations de l'OMC et une flotte mondiale qui est détenue à raison de 40 % par des pays du pourtour du Pacifique et de 40 % également par des pays européens. Tout ce débat intervient à un moment où les prix du pétrole flambent, où il n'est question que de sécurité des approvisionnements énergétiques, de sources d'énergie de substitution et des craintes d'un réchauffement climatique planétaire.

3.1.4 Les problématiques et activités humaines qui sont liées à la mer sont multiples (pêche, environnement, transport, recherche et développement, exploration des fonds marins, énergie, chantiers navals, ports, tourisme). Le livre vert examine les interactions complexes qui existent entre activités marines et maritimes et plaide pour une approche plus intégrée de l'élaboration des politiques.

### 3.2 Aspects économiques

3.2.1 Le CESE se félicite de l'importance croissante qui est accordée à la dimension maritime de l'Europe dans le livre vert, lequel ouvre une page nouvelle dans la relation à la mer au sein de l'Union. La communication souligne le rôle essentiel que les services de transport maritime jouent dans l'économie européenne ainsi que pour la vie quotidienne et la prospérité des citoyens européens, qui l'ignorent souvent. Le CESE partage la position du livre vert concernant la compétitivité internationale du secteur maritime et des ports dans un environnement mondialisé et la nécessité d'instaurer des règles internationales équitables dans ce marché mondial. Il est reconnu que le transport maritime et les ports sont des maillons essentiels des chaînes logistiques qui relient le marché unique à l'économie mondiale. Effectivement, ils détiennent une position de chefs de file au niveau mondial et ne constituent nullement des secteurs en déclin. Le transport maritime, tout comme les ports, sont identifiés comme des éléments majeurs de la stratégie de Lisbonne, qui vise à faire de l'Europe la puissance commerciale la plus compétitive du monde. Le CESE note que la construction navale européenne a récemment prospéré de manière exemplaire dans certaines catégories spécifiques de navires.

3.2.2 Le livre vert produira également des retombées positives pour l'image de la navigation et le développement de grappes maritimes qui sont les plus grandes du monde. Ces dernières devraient occuper une place centrale dans la future politique maritime de l'Union européenne. Le CESE est d'avis que l'Union devrait commander une étude afin de les définir et de les comparer à celles d'autres régions du monde. Les grappes maritimes peuvent contribuer à préserver le savoir-faire maritime en Europe.

3.2.3 L'UE devrait encourager les initiatives visant à créer auprès du grand public une image positive de la navigation et des ports. Il conviendrait de s'attaquer à la saturation des ports et aux autres goulets d'étranglement qui entravent l'offre de services efficaces. Des investissements devraient être effectués dans les ports et les voies de communication avec l'arrière-pays, afin de doter l'Europe de chaînes logistiques performantes, sans solutions de continuité. Il y aurait lieu de stimuler encore, dans le cadre d'un système de transport européen intégré, la croissance qu'a connue le transport maritime à courte distance durant la dernière décennie.

3.2.4 Tout en reconnaissant que près de 90 % du commerce extérieur de l'Union européenne et plus de 40 % du commerce intracommunautaire s'effectuent par voie maritime et que des résidents européens contrôlent plus de 40 % de la flotte commerciale mondiale, le livre vert ne met l'accent que sur le transport maritime à courte de distance et sur le concept des «autoroutes de la mer». Il conviendrait pourtant de ne pas sous-estimer la participation accrue de navires de l'Union européenne dans les activités commerciales internationales entre pays tiers et autres continents.

### 3.3 Aspects sociaux

3.3.1 La mondialisation constitue un défi particulier dans le domaine de l'emploi maritime. Le CESE reconnaît pleinement qu'il importe de préserver le savoir-faire maritime européen. La démarche est essentielle tant pour l'industrie elle-même que pour la pérennité des grappes maritimes, qui sont vitales pour les intérêts économiques et sociaux de la Communauté. Plusieurs actions susceptibles de constituer une bonne base de départ sont actuellement menées au niveau national, communautaire et international. Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer dans ce contexte. Ensemble, ils peuvent contribuer considérablement à renforcer le savoir-faire maritime européen et à développer les possibilités d'emploi des navigants européens. Le CESE demande instamment à la Commission d'unir ses forces à celles des États membres en vue de sensibiliser le public et de valoriser l'image du secteur et de ses travailleurs.

3.3.2 L'augmentation des investissements dans l'éducation et la formation maritimes doit figurer au cœur d'une politique maritime intégrée, afin d'offrir des services sûrs, efficaces et de haute qualité. La pénurie potentielle de gens de mer qualifiés implique des conséquences alarmantes pour les infrastructures de sécurité maritime. En l'absence d'un effort concerté de la part de l'UE, des gouvernements et de tout le secteur pour y remédier, elle ira en s'aggravant. Sans cet apport de personnel qualifié, la connaissance et l'expérience nécessaires aux activités maritimes liées à la sécurité (l'inspection et la visite de navires, le droit, les assurances, les services de trafic maritime, le sauvetage, les garde-côtes et le pilotage) feront de plus en plus défaut à l'Europe. De plus, des grappes maritimes entières pourraient se dissoudre ou se réimplanter dans d'autres régions.

3.3.3 Les possibilités offertes aux anciens navigants de trouver un emploi à terre constituent un important facteur pour l'attrait des carrières maritimes. Le projet de relevé des carrières qu'ont développé l'Association européenne des armateurs communautaires (ECSA) et la Fédération des syndicats des travailleurs des transports dans l'Union européenne (ETF) devrait contribuer à indiquer les possibilités de parcours professionnels qui sont envisageables pour les navigants et faire ainsi de la navigation un choix de carrière attrayant. Le concept devrait être encouragé et appliqué au niveau national.

3.3.4 La mise en place d'un cadre communautaire approprié destiné à promouvoir la formation et le savoir-faire maritimes européens profitera à l'ensemble des grappes maritimes en

Europe <sup>(5)</sup>. Il convient de déployer des efforts de soutien supplémentaires pour encourager la formation des matelots désireux de devenir officiers et l'investissement dans les écoles de marine (éducation et formation maritimes) dans l'ensemble de l'Union européenne et pour s'assurer que la formation est dispensée sur la base des meilleures pratiques et fournit des éventails de compétences qui soient en phase avec le développement technologique (navigation électronique, par exemple).

3.3.5 La Convention de l'OIT sur les normes du travail maritime 2006 (CTM) <sup>(6)</sup>, qui a été adoptée à l'unanimité et remplace trente grandes conventions de cette même organisation, fournira un socle universel, solide et complet, pour les normes de travail applicables aux gens de mer. Le CESE soutient les négociations que mènent actuellement les partenaires sociaux européens pour transposer la CTM dans le droit communautaire par le biais d'un accord de dialogue social, en tenant compte de la clause de non-régression incluse dans la Convention de l'OIT. Dans le cadre de la future politique maritime de l'UE, les États membres devraient être tenus de ratifier et de mettre en œuvre la CTM, qui constitue une véritable «déclaration des droits des gens de mer». De même, on incitera la Commission à mobiliser tous ses contacts pour garantir qu'après une vaine tentative en 2005, la Convention de l'OIT sur les conditions de travail à bord des bateaux de pêche soit adoptée en 2007.

3.3.6 Le CESE estime qu'il existe une marge de manœuvre pour améliorer la perception générale du transport maritime et des métiers de la mer; en organisant des campagnes appropriées, taillées à la mesure du contexte national. Le CESE peut contribuer à promouvoir l'identité maritime de l'Union et son patrimoine culturel en la matière. À l'occasion de l'Année européenne du dialogue interculturel <sup>(7)</sup>, la création d'une Journée maritime européenne ou d'une Journée européenne des océans pourrait aider le citoyen à prendre davantage conscience de l'importance de ce secteur.

3.3.7 Il conviendrait d'explorer davantage l'idée de créer des programmes de formation financés par les différents opérateurs des grappes maritimes, afin de garantir le maintien d'une offre suffisante de savoir-faire maritime européen, qui puisse ensuite être mobilisé dans des activités connexes du secteur.

3.3.8 Le CESE déplore que dans le livre vert, il ne soit fait aucune mention des aspects sociaux concernant les travailleurs employés dans diverses activités maritimes autres que le transport et la pêche. Il recommande avec insistance à la Commission de traiter ces problématiques sociales liées à d'autres secteurs, comme la construction navale, le pilotage, les ports, l'énergie ou l'exploration des fonds marins.

#### 3.4 Aspects environnementaux

3.4.1 Le CESE partage l'idée exprimée dans le livre vert selon laquelle la conservation des ressources marines est vitale pour stimuler la compétitivité et l'emploi en Europe. Le Comité est

préoccupé par la menace croissante qui pèse sur le milieu marin du fait de l'activité humaine et des catastrophes naturelles. La protection du milieu marin est la condition sine qua non de la viabilité à long terme de notre planète. Le CESE considère qu'une approche transsectorielle intégrée pourrait représenter un outil essentiel, qui permettra aux différents acteurs concernés d'appréhender la gestion environnementale dans une optique durable et de maximiser les synergies entre les sous-secteurs.

3.4.2 L'Union européenne doit préserver la biodiversité du milieu marin par des politiques cohérentes qui attribuent des responsabilités à tous les maillons de la chaîne de responsabilité. On incitera la Commission à entreprendre une étude qui permette de comprendre scientifiquement en quoi le milieu marin et sa biodiversité pourraient mieux contribuer à la vie de l'espèce humaine. L'adoption d'une approche internationale globale est la solution à privilégier pour parvenir à une amélioration générale et à long terme de l'environnement.

3.4.3 Dans le cadre de cette démarche d'ensemble susmentionnée, le Comité invite la Commission à s'attaquer à la pollution maritime causée par des sources terrestres (activités industrielles, urbaines, rurales), car ces facteurs comptent pour 80 % de la pollution globale des mers. Par ailleurs, le livre vert semble ignorer qu'une part essentielle de la pollution maritime provient des bateaux de plaisance. Il conviendrait d'aborder ce problème d'urgence. Le CESE considère qu'il est nécessaire d'instaurer une politique communautaire de lutte contre les trafics par voie maritime de déchets toxiques (exportés vers des pays tiers). La mise en œuvre de la convention sur les substances nocives et potentiellement dangereuses (HNS), la directive sur le suivi des navires et la proposition de directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal vont dans ce sens.

3.4.4 Parmi les effets inattendus des politiques et leurs incohérences, il en est un qui concerne la lutte contre les émissions atmosphériques. En juillet 2006, le G8 a rangé les émissions atmosphériques des transports parmi les domaines prioritaires qui demandent une action urgente pour faire face au réchauffement climatique. La récente communication sur le thème «Limiter le réchauffement de la planète» <sup>(8)</sup> prévoit expressément de limiter les émissions du secteur des transports et celles de gaz à effet de serre. La pollution atmosphérique constitue une question complexe et réduire un polluant peut avoir une influence négative pour d'autres polluants, notamment les gaz à effet de serre (GES). Le CESE est favorable à la réduction des volumes de CO<sub>2</sub> émis par les navires. L'impact de cette diminution sera toutefois limité si l'on ne réalise pas des baisses équivalentes dans les activités terrestres, qui constituent de loin le plus grand contributeur au réchauffement de la planète. Comme l'établit le rapport britannique Stern <sup>(9)</sup> publié récemment, le secteur des transports n'est responsable que de 14 % des émissions de gaz à effet de serre et le transport maritime et ferroviaire interviennent pour 1,75 % des émissions mondiales.

<sup>(5)</sup> Selon une étude de la BIMCO (Conférence maritime internationale et baltique) et l'ISF (Fédération internationale des armateurs), la moyenne d'âge des officiers ne cesse d'augmenter dans les pays à forte tradition maritime bien que rien ne laisse présager un déclin futur de la demande de leurs services.

<sup>(6)</sup> <http://www.ilo.org/public/french/standards/norm/mlc2006/index.htm>.

<sup>(7)</sup> Document de la présidence britannique (décembre 2005). Les initiatives novatrices lancées à travers l'UE sont nombreuses et il serait utile de mettre davantage l'accent sur l'échange des meilleures pratiques.

<sup>(8)</sup> (COM(2007)2 du 10 janvier 2007). NAT/310: avis intitulé «Relever les défis du changement climatique — Le rôle de la société civile» (27 septembre 2006). NAT/276: avis intitulé «Le développement durable dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche face aux défis du changement climatique» (27 janvier 2006).

<sup>(9)</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm). Le rapport Stern estime que le coût de l'inaction se situe entre 5 et 20 % du PIB planétaire.

3.4.5 À travers ses nombreux avis, le CESE a insisté sur la nécessité qui s'impose aux États membres de ratifier sans délai les conventions internationales sur la sécurité maritime et sur la protection de l'environnement et de s'assurer de leur mise en œuvre effective. Bien que le transport maritime soit le mode de transport le plus efficace au niveau énergétique et le plus respectueux de l'environnement, le CESE souscrit à l'avis généralement partagé sur le plan international, selon lequel il convient d'abaisser encore les limites relatives aux émissions atmosphériques par rapport au niveau rendu récemment obligatoire par la convention Marpol <sup>(10)</sup> (annexe VI). Les mesures visant à réduire les émissions maritimes doivent être rentables et ne pas se traduire en Europe par un transfert modal qui substituerait au transport par voie d'eau un mode de transport moins crédible au plan environnemental. L'Union européenne devrait encourager — après consultation des partenaires sociaux — une politique visant à mettre en place des chantiers de démolition pour les navires marchands et militaires qui sont en fin de vie.

3.4.6 Le CESE souscrit à l'objectif de la stratégie thématique pour la protection et la conservation du milieu marin. D'un point de vue environnemental, il pourrait être judicieux de subdiviser la zone marine européenne globale en plusieurs régions afin d'établir les besoins propres à chacune d'elles («aménagement de l'espace marin»), en reconnaissant ainsi ce qui est nécessaire pour l'une peut ne pas l'être pour une autre. Le CESE se félicite que le livre vert reconnaisse le rôle qu'il assume comme forum d'échange de vues sur la mise en œuvre des principes généraux régissant l'élaboration de la politique maritime, y compris l'aménagement de l'espace.

## 4. Observations spécifiques

### 4.1 Une meilleure réglementation

4.1.1 Il est louable que le livre vert convienne de la nécessité d'établir une meilleure réglementation afin d'éviter les incohérences entre les politiques communes (par exemple celles de l'environnement et des transports, ou encore cette dernière et la politique de la concurrence), et qu'il y soit fait part d'une intention de travailler à l'établissement de conditions de concurrence équitables en ce qui concerne la réglementation et sa mise en œuvre. Il convient en outre de soutenir l'idée de l'autorégulation comme complément au dispositif législatif.

4.1.2 Le CESE souscrit pleinement à l'approche du livre vert selon laquelle une action ne devrait être menée à l'échelon communautaire que si elle apporte une valeur ajoutée. Des critiques se sont élevées contre la tendance de l'UE à «européaniser» plusieurs questions qui peuvent être traitées adéquatement aux niveaux national et international. Dans une perspective de «meilleure réglementation», il conviendrait que la réflexion sur les futures politiques tienne sérieusement compte de ces objections.

### 4.2 Relations extérieures

4.2.1 S'agissant de la proposition relative à une future participation de l'Union européenne en tant que telle aux organisations maritimes internationales, en parallèle à celle de ses différents États membres, il convient de souligner que la contribution que

certaines d'entre eux peuvent apporter au sein d'organisations internationales (comme l'OMI et l'OIT) en termes d'expertise jouit d'une très bonne réputation et qu'il serait opportun de promouvoir cet apport plutôt que de l'affaiblir. Dans l'état actuel des choses, une marge de manoeuvre existe pour renforcer la coopération ou la coordination entre les États membres de l'UE au sein des organisations internationales. Le CESE est d'accord pour que la Commission exerce son influence vis-à-vis des pays tiers afin de les inciter à appliquer et à ratifier les principales conventions maritimes internationales, comme celles qui portent sur les hydrocarbures de soute, sur les substances nocives et potentiellement dangereuses ou sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes (convention CLNI de 1996).

4.2.2 Une politique des relations extérieures maritimes de l'UE efficace et opérationnelle devrait préserver un bon cadre de travail international pour les services de transport maritime. Les négociations de l'OMC sur les services (AGCS) ont joué un rôle important pour garantir l'accès aux marchés. Malgré la suspension des négociations du cycle de Doha, l'accord de maintien du statu quo maritime (qui empêche les États membres de l'OMC d'adopter de nouvelles mesures protectionnistes) devrait rester en vigueur. L'accord maritime bilatéral conclu avec la Chine a établi un cadre de travail propice à l'établissement de relations constructives avec ce pays. Il y aurait lieu de convenir d'une convention similaire avec l'Inde.

4.2.3 Le livre vert affirme qu'il convient de poursuivre le développement du système juridique fondé sur la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) <sup>(11)</sup> afin de faire face à de nouveaux défis. Le CESE estime que la CNUDM reflète un fragile équilibre d'intérêts qu'on ne devrait pas bouleverser, surtout s'agissant des notions de «liberté de navigation» et de «droit de passage inoffensif» au sein de la zone économique exclusive (ZEE): d'autres États côtiers pourraient alors en faire autant et déroger au principe de la liberté de navigation sous des motifs moins anodins. Un tel cas de figure est susceptible d'affecter sérieusement le commerce maritime sur certaines des routes de navigation les plus stratégiques du monde.

### 4.3 Espace maritime européen commun

4.3.1 On peut approuver l'idée de considérer l'UE, à des fins exclusivement douanières et administratives, comme un seul pays, pour autant que la CNUDM et les conventions de l'OMI soient respectées dans les eaux internationales (haute mer), notamment en ce qui concerne la «liberté de navigation» et le «droit de passage inoffensif» au sein de la zone économique exclusive (ZEE). Selon le Comité, l'idée d'espace maritime européen commun renvoie exclusivement à un espace maritime virtuel caractérisé par une simplification des formalités administratives et douanières pour les services maritimes intracommunautaires, qui seraient soumis à un régime similaire à celui des transports par la route, le rail ou les voies navigables à l'intérieur du marché unique. À la suite de clarifications apportées par la Commission, qui témoignent clairement de cette vision dans la communication, le CESE peut apporter son soutien à une telle idée <sup>(12)</sup>.

<sup>(10)</sup> Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, 1973, telle que modifiée par le protocole de 1978 y afférent (Marpol) 73/78, voir: [http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc\\_id=678&topic\\_id=258](http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc_id=678&topic_id=258) (en anglais seulement).

<sup>(11)</sup> [http://www.un.org/french/law/los/convention\\_accords\\_y\\_relatifs/convention\\_informations\\_generales.htm](http://www.un.org/french/law/los/convention_accords_y_relatifs/convention_informations_generales.htm).

<sup>(12)</sup> Voir l'avis TËN/258 intitulé «La politique portuaire commune au sein de l'UE» (JO C 325 du 30.12.2006) et l'avis TËN/268 relatif à l'«Examen à mi-parcours du programme pour la promotion du transport maritime à courte distance».

#### 4.4 Milieu marin

4.4.1 La question de la qualité de l'air au niveau régional et local devrait être traitée à travers les mécanismes fournis par la convention Marpol, grâce à la création éventuelle de nouvelles zones de contrôle des émissions de soufre (SECA) supplémentaire. La production de combustibles à basse teneur en soufre requiert tout à la fois des investissements supplémentaires dans les raffineries et, pour réaliser le processus de désulfuration, un apport d'énergie qui est lui-même susceptible d'accroître les émissions de CO<sub>2</sub> et de contribuer au réchauffement de la planète. De plus, il n'est pas viable d'appliquer une multitude de niveaux différents de contrôle des émissions dans les divers ports et régions du globe.

4.4.2 S'agissant de la pollution atmosphérique causée par les navires, il est discutable d'avancer que «les émissions de NOx provenant des navires dépasseront celles de l'ensemble des sources d'émissions terrestres d'ici à 2020». Le CESE invite la Commission à tenir compte des conséquences du changement climatique sur la navigation et à examiner la question de l'organisation du trafic des navires dans l'océan Arctique.

4.4.3 La protection du milieu marin et de la biodiversité dans les eaux situées en dehors des juridictions nationales est devenue une priorité importante pour la communauté internationale. Il convient, dans ce contexte, de clarifier les relations entre la CNUDM et la convention sur la diversité biologique. Par ailleurs, l'UE et ses États membres se devraient de participer activement à l'évaluation du milieu marin à l'échelle mondiale réalisée dans le cadre de l'ONU.

4.4.4 La Commission européenne a proposé une stratégie environnementale à long terme pour dépolluer et protéger la mer Méditerranée. Cet écosystème unique est en train de se détériorer en raison de l'intensification des pressions environnementales, qui menacent la santé des populations ainsi que des activités économiques tributaires de la mer. De même, la Baltique et la mer Noire, qui sont des mers pratiquement fermées, méritent une attention particulière au vu des importantes quantités de pétrole russe qui y transitent, de la hausse générale du trafic et de leur eutrophisation, d'origine terrestre et fluviale. Les conséquences environnementales du projet de gazoduc germano-russe à travers la Baltique suscitent également un débat délicat. Les problèmes susmentionnés sont encore aggravés par les navires militaires, qui sont exclus du champ d'application de la réglementation de l'Union et dont l'activité est de plus en plus nuisible à l'environnement et au tourisme.

#### 4.5 Pêche

4.5.1 Le secteur de la pêche<sup>(13)</sup> est fortement tributaire d'un environnement maritime durable et son avenir, du point de vue biologique, économique et social, réside dans un écosystème maritime fonctionnant de manière optimale.

4.5.2 Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO pourrait servir de référence aux administrations en charge de la pêche. Le secteur doit développer des outils plus perfectionnés (équipements, filets, etc.) susceptibles d'accroître la sélectivité et de réduire les atteintes aux fonds marins. Dans le contexte d'une approche intégrée, il faut définir des zones maritimes protégées afin de sauver les biotopes face à la menace que constitue une pêche incontrôlée ou illégale et de disposer de meilleures statistiques sur les captures réalisées. L'amélioration

<sup>(13)</sup> Voir les avis: NAT/333 relatif aux pêcheries durables, NAT/316 sur l'amélioration de la situation économique du secteur de la pêche (25 septembre 2006) et NAT/280 consacré à la politique commune de la pêche et au droit de la mer (16 décembre 2005). JO C 318 du 23.12.2006 et JO C 65 du 17.3.2005.

de l'aménagement spatial contribuerait à développer le tourisme maritime, à sauvegarder les pêcheries et à promouvoir le développement régional ainsi que l'emploi dans le secteur maritime au sein des zones rurales.

#### 4.6 Garde côtière européenne

4.6.1 Le CESE s'interroge sur la valeur ajoutée qu'apporterait la promotion, au stade actuel, de l'idée d'une garde côtière européenne. L'étude de faisabilité qui sera présentée prochainement fournira une information précieuse quant à la réflexion de la Commission en la matière. Compte tenu des différences existant entre les différents organes nationaux des États membres, qu'il s'agisse de leur structure, de leurs fonctions et de leurs responsabilités, le CESE pense qu'il est tout aussi possible d'atteindre les objectifs souhaités en intensifiant la coopération entre les autorités concernées des États membres, en particulier dans les domaines de la sécurité, de l'immigration clandestine, du trafic illicite et des enquêtes communes sur les accidents.

#### 4.7 Registre communautaire

4.7.1 La proposition de constituer un registre communautaire complémentaire et non obligatoire (par exemple EUROS) suscite des inquiétudes. Bien qu'il représenterait un symbole attrayant de l'unité et de l'excellence européennes, l'instauration d'un pavillon de l'UE constituerait une démarche prématurée, dès lors que les politiques économiques, fiscales et sociales des États membres ne sont pas harmonisées. Une telle proposition pourrait être envisagée comme le couronnement d'une harmonisation communautaire générale qui aurait lieu dans un avenir lointain — et se trouve encore hors de vue actuellement. De plus, le choix de l'expression «registre communautaire complémentaire» est source de confusion et amène à poser la question des avantages supplémentaires qu'un tel registre pourrait apporter au transport maritime par rapport aux registres nationaux, par le biais des directives communautaires en la matière. Les mesures positives et autres incitants peuvent être rationalisés via des directives et mis à la disposition de l'ensemble des registres nationaux. Quoi qu'il en soit, la création d'un registre spécifique communautaire devrait s'accompagner d'une reconnaissance et d'un renforcement du droit social européen applicable à ce nouveau registre.

#### 4.8 États côtiers «de qualité»

4.8.1 Le CESE prône résolument l'instauration d'États côtiers «de qualité», qui constituent le maillon manquant dans la chaîne de qualité. Ces États devront fournir aux navires les services essentiels. Ainsi, l'État côtier de qualité est celui qui remplit ses obligations internationales en ratifiant et en mettant en œuvre les conventions conclues au plan international, respecte les lignes directrices de l'OMI et de l'OIT relatives à l'égalité de traitement des gens de mer, dispose d'installations adéquates de réception des déchets, entretient ses installations d'aide à la navigation et tient à jour ses cartes maritimes, offre aux navires en détresse un lieu de refuge, plutôt que de s'exposer au risque d'être responsable d'une catastrophe naturelle en le leur refusant, s'assure que tout est mis en œuvre pour faciliter le passage inoffensif des navires dans ses eaux et octroie des conditions favorables aux navires de qualité qui relâchent dans ses ports ou naviguent dans ses eaux. Malheureusement, certains pays côtiers semblent peu enclins à assumer cette importante mission.

4.8.2 Le livre vert donne l'occasion de définir des critères mesurables et des «bonnes pratiques» pour les États côtiers. Les pays membres de l'Union devraient évoquer ce concept au sein de l'OMI en vue de définir des critères pertinents et susceptibles d'être mesurés, s'agissant d'évaluer le niveau de performance des États côtiers.

4.8.3 Le CESE soutient la proposition du Comité des régions <sup>(14)</sup> d'établir un Fonds côtier et insulaire européen couvrant plusieurs activités maritimes.

#### 4.9 *Tourisme côtier*

4.9.1 Le CESE observe que l'Union européenne est la première destination touristique au monde. Il est favorable à l'idée de développer un tourisme parallèle de qualité dans les zones côtières. Le livre vert reconnaît que le tourisme durable permettra de diversifier l'offre de services touristiques, afin de désengorger les côtes, d'offrir aux pêcheurs des sources de revenus de substitution et de développer des activités visant à conserver le patrimoine culturel. Le CESE ne peut que souscrire aux initiatives susmentionnées.

#### 4.10 *Affaires sociales*

4.10.1 Le CESE constate que les pêcheurs et les gens de mer sont exclus de la législation européenne dans le domaine social et celui du droit du travail, en ce qui concerne les directives sur

les licenciements collectifs, les transferts d'entreprises, l'information et la consultation des travailleurs et leur détachement. À l'origine, cette démarche se justifiait du fait que la législation sociale avait été d'abord conçue pour les secteurs terrestres et n'avait pas été taillée à la mesure des spécificités des métiers de la mer. Le CESE invite la Commission à reconsidérer ces exclusions, en collaboration étroite avec les partenaires sociaux.

#### 4.11 *Accords en matière d'arraisonnement*

4.11.1 L'importance des considérations relatives à la sécurité a poussé plusieurs États membres de l'Union européenne à conclure avec des pays tiers des accords bilatéraux en matière d'arraisonnement. Le CESE estime souhaitable que les États membres adoptent une approche coordonnée pour les initiatives de ce genre et entreprennent de manière coordonnée de se répartir entre eux, notamment entre leurs marines nationales respectives, les tâches liées à l'application de ces règles. Une autre solution pourrait consister en ce que les États membres de l'Union européenne ratifient rapidement les protocoles de la Convention pour la répression des actes illicites (SUA), qui ont des objectifs similaires à ceux de l'Initiative de sécurité contre la prolifération mais contiennent d'importantes clauses de sauvegarde visant à protéger les intérêts commerciaux légitimes des opérateurs du secteur maritime et les droits humains des navigateurs.

Bruxelles, le 26 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(14)</sup> Avis du Comité des régions 258/2006 (13-14.2.2007).

## Avis du Comité économique et social européen sur «La politique portuaire commune au sein de l'UE»

(2007/C 168/12)

Le 6 juillet 2006, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «La politique portuaire commune au sein de l'UE».

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 22 mars 2007 (rapporteur: M. SIMONS)

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 26 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

### 1 Conclusions

1.1 Le présent avis d'initiative met l'accent sur les aspects de la politique portuaire commune au sein de l'UE susceptibles de recueillir l'assentiment des acteurs concernés du secteur, ce qui explique pourquoi il est rédigé en étroite coopération avec diverses organisations les représentant <sup>(1)</sup>, qui ont été invitées à exprimer leurs points de vue à l'occasion de deux auditions publiques organisées le 20 novembre 2006 et le 20 février 2007.

1.2 Ces auditions ont confirmé que la politique portuaire européenne devrait aborder les domaines thématiques suivants:

- a) assurer un développement durable des capacités portuaires ainsi que des installations connexes;
- b) créer un cadre clair et transparent relatif au financement des investissements dans les ports;
- c) clarifier les procédures concernant l'accès au marché des services portuaires;
- d) éliminer les goulets d'étranglement opérationnels qui nuisent à l'efficacité des ports;
- e) veiller à ce que le travail se déroule dans des conditions et dans une situation favorables et sûres, et instaurer des relations de travail constructives dans les ports;
- f) promouvoir la compétitivité globale et une perception positive des ports.

<sup>(1)</sup> Les organisations suivantes ont été invitées à participer aux auditions: Organisation européenne des activités d'expédition, de transport, de logistique et de douane (CLECAT), Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA), Association communautaire des courtiers et agents maritimes (ECASBA), Conseil européen des chargeurs (ESC), Association des chambres européennes de commerce et d'industrie (Eurochambres), Association européenne des pilotes maritimes (EMPA), Association européenne de navigation de plaisance (EBA), Association européenne de propriétaires de remorqueurs (ETA), Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), Conseil international des dockers (IDC), Organisation européenne des ports maritimes communautaires (ESPO), Fédération européenne des ports intérieurs (EFIP), Fédération des exploitants de ports privés européens (FEPORT), Comité des capitaines de ports européens (EHMC), Fédération des associations européennes de stockage (FETSA), EUROGATE GmbH dco KgaA (Société en Commandite par Actions), KG, et Fédération des exploitants de ports privés allemands.

1.3 Ces thèmes correspondent dans l'ensemble à ceux présentés par la Commission européenne dans le cadre du processus consultatif qu'elle a mené sur une future politique portuaire commune au sein de l'UE. Cette consultation a été lancée à la suite du retrait de ses deux propositions de directives relatives à l'accès au marché des services portuaires <sup>(2)</sup>, et ce processus devrait s'achever d'ici juin 2007.

1.4 Le débat sur la directive relative aux services portuaires a déjà fourni beaucoup d'informations sur certains thèmes tels que le financement des ports et les modalités d'accès au marché des services portuaires. Par conséquent, tous les progrès réalisés dans ces domaines devraient produire des résultats tangibles à court terme.

1.5 Les goulets d'étranglement de nature opérationnelle, notamment ceux liés aux procédures administratives et au transport dans l'arrière-pays, peuvent être traités dans le cadre des initiatives existantes telles que les programmes de modernisation des services douaniers, de libéralisation des chemins de fer et des voies navigables (NAIADES). Cette démarche s'inscrit également dans le contexte élargi de la révision du Livre blanc sur les transports <sup>(3)</sup> et de la communication de la Commission sur la logistique <sup>(4)</sup>.

1.6 L'Union européenne peut favoriser un haut degré de fiabilité ainsi que des normes de sécurité élevées dans les ports européens en apportant un soutien (financier) adéquat aux programmes de formation et d'éducation et en mettant en œuvre la législation applicable en matière de sécurité.

1.7 Il importe au plus haut point de développer une bonne politique sociale dans les ports, en étroite collaboration avec les partenaires sociaux, qui en sont les premiers responsables. Les gouvernements nationaux et les partenaires sociaux disposent

<sup>(2)</sup> Voir les deux avis suivants du CESE consacrés à ce sujet: l'avis CESE sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires», JO C 48 du 21 février 2002, p. 122-129, et l'avis du CESE sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires» COM(2004) 654 final — 2004/0240 (COD), JO C 294 du 25 novembre 2005, p. 25-32. Voir également l'avis du CESE relatif à la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la formation et le recrutement des gens de mer», JO C 80 du 3 avril 2002, p. 9-14, ainsi que l'avis du CESE intitulé «L'accès maritime à l'Europe dans le futur: évolutions probables et moyens de les influencer», JO C 157 du 28 juin 2005, p. 141-146.

<sup>(3)</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Pour une Europe en mouvement — Mobilité durable pour notre continent — Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001», COM(2006) 314 final.

<sup>(4)</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «La logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable», COM(2006) 336 final.

d'instruments essentiels pour pouvoir mener une bonne politique sociale, à savoir les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail dans les ports, qui peuvent en outre apporter une contribution précieuse à la création de conditions de concurrence équitables. La Commission doit encourager les États membres à ratifier ces conventions.

1.8 L'Union peut également encourager davantage les jeunes à s'engager dans une carrière professionnelle dans le milieu portuaire, à l'instar de ses actions visant à attirer les jeunes vers les métiers de la mer. Une formation nautique de haut niveau permettra de disposer à l'avenir dans les ports d'un nombre suffisant de pilotes, de capitaines de ports et d'autres professionnels de qualité.

1.9 En outre, l'organisation d'un dialogue social européen sur le thème des ports maritimes pourrait s'avérer judicieuse, pour autant que les organisations représentant les acteurs concernés au niveau européen parviennent à définir un programme qui soit d'intérêt commun.

1.10 Dans le cadre de la politique portuaire commune, il est de la plus haute importance d'organiser un débat fondamental sur le développement portuaire durable. Une importante responsabilité incombe aux ports maritimes pour ce qui est d'atteindre un haut niveau de qualité environnementale et il conviendrait de les encourager à investir encore davantage dans ce domaine. Or, il s'est avéré, entre-temps, que les problèmes étaient, dans une large mesure, également dus à l'ambiguïté de la législation environnementale de l'UE.

1.11 Il importe de mener des investigations plus approfondies pour déterminer s'il serait possible d'assurer une plus grande sécurité juridique et de créer de nouvelles opportunités de développement portuaire par le moyen de programmes d'aménagement du territoire. Dans le même temps, force est de reconnaître que les ports sont souvent situés à proximité de zones naturelles protégées d'importance qu'il convient de préserver et dont il faut tenir compte dans le cadre des développements portuaires.

1.12 Le CESE comprend que le concept d'«espace maritime européen commun» du livre vert sur la politique maritime renvoie à un espace maritime virtuel. Si cela correspond à la vision de la Commission et si celle-ci l'exprime clairement, le Comité peut apporter son soutien à ce concept pour autant qu'il respecte dans les eaux internationales (haute mer) la CNUDM et les conventions de l'OMI, notamment en ce qui concerne la «liberté de navigation» et le «droit de passage inoffensif» au sein de la zone économique exclusive (ZEE).

1.13 Enfin, l'Union européenne devrait apporter son soutien aux mesures visant à préserver la compétitivité globale des ports communautaires dans un contexte mondialisé et à stimuler les initiatives dont l'objectif consiste à rétablir une perception positive des ports auprès du grand public de manière à bénéficier de son soutien. Pour ce faire, il faut adopter une approche innovante tenant compte du potentiel culturel, touristique et de loisir des villes portuaires.

1.14 La mise en place d'une politique relative aux ports maritimes n'implique pas forcément l'élaboration de nouvelles dispositions législatives. Une alternative judicieuse à la législation consisterait notamment en l'adoption d'instruments juridiques non contraignants (soft law) <sup>(5)</sup>, d'un côté, et d'une approche au cas par cas, de l'autre.

<sup>(5)</sup> L'expression «soft law» renvoie aux règles de conduite prévues par des instruments qui ne sont pas juridiquement contraignants, mais qui peuvent avoir certains effets juridiques indirects et qui sont destinés à avoir une efficacité pratique. Parmi ces instruments figurent: communications interprétatives, lignes directrices ou codes de bonne pratique.

1.15 Une politique portuaire européenne devrait, d'une manière générale, s'abstenir de toute forme d'interventionnisme inutile et se concentrer sur les points suivants: a) appliquer les dispositions prévues par le traité, b) s'assurer que les ports sont à même de remplir adéquatement leur rôle public, c) favoriser des comportements axés sur le marché, et d) promouvoir une image positive du secteur auprès des citoyens. Il conviendrait de réviser la législation communautaire existante lorsque celle-ci entrave le développement harmonieux et durable des ports maritimes.

## 2 Défis auxquels sont confrontés les ports maritimes communautaires

2.1 La principale critique à l'égard du projet de directive sur les services portuaires portait sur son manque de prise en considération de l'évolution du marché et des défis que celle-ci présentait pour les ports communautaires, sur sa volonté d'imposer un modèle unique en matière de gestion portuaire ainsi que sur le fait d'avoir ignoré la dimension sociale des ports. Il ne faudra pas négliger ces aspects en procédant à une nouvelle analyse plus globale de la politique portuaire commune <sup>(6)</sup>.

2.2 Les ports maritimes constituent l'un des principaux vecteurs de croissance dans le secteur des transports de l'économie européenne. Cela vaut tout particulièrement pour le trafic de conteneurs. Leurs capacités s'avèrent toutefois insuffisantes dans plusieurs régions d'Europe, ce qui engendre de sérieux problèmes de congestion <sup>(7)</sup>.

2.3 Il convient donc d'utiliser de manière optimale les capacités portuaires existantes et, si nécessaire, de doter les ports de capacités supplémentaires <sup>(8)</sup>. De même, il importe d'assurer des solutions optimales d'accès par voie maritime à ces derniers (dragage) et de développer les infrastructures de l'arrière-pays. Pour des raisons évidentes, les ports ne peuvent être installés que dans des régions côtières, y compris estuariennes, où l'espace fait l'objet d'une concurrence féroce. Les ports sont conscients de leur impact sur l'environnement et ont consenti d'importants investissements au cours des dernières années pour atteindre des niveaux élevés de qualité environnementale. Malgré cela, ils risquent de s'exposer à la résistance des collectivités locales et des villes qui ont tendance à mettre l'accent sur les externalités négatives liées à l'activité portuaire, tout en ignorant parfois la valeur ajoutée et les aspects positifs que cette dernière génère. Plus important encore, l'insécurité juridique que fait naître la législation communautaire relative à la protection de la nature accroît les tensions autour de projets vitaux de développement portuaire, ce qui retarde considérablement leur mise en œuvre.

2.4 Le développement des capacités portuaires requiert un investissement substantiel. En raison des restrictions budgétaires que subissent les finances publiques, le capital privé revêt un caractère vital pour le financement de l'infrastructure et de la superstructure portuaires, ce qui nécessite un engagement à long terme des investisseurs privés dans les ports.

<sup>(6)</sup> Pour un aperçu plus détaillé de l'évolution du marché et des défis à relever, voir le «Rapport 2004 sur le secteur portuaire communautaire», publié par les organisations ESPO et ITMMA.

<sup>(7)</sup> Pour une analyse récente du phénomène, voir l'étude «The European and Mediterranean Containerport Markets to 2015» («Les marchés européens et méditerranéens des ports pour le trafic de conteneurs à l'horizon 2015», publiée par Ocean Shipping Consultants en 2006.

<sup>(8)</sup> Voir l'avis du CESE intitulé «L'accès maritime à l'Europe dans le futur: évolutions probables et moyens de les influencer» JO C 157 du 28 juin 2005, p. 141-146.

2.5 Ce qui caractérise le secteur portuaire européen, outre sa croissance soutenue, ce sont également les processus de mondialisation et de consolidation. Les ports communautaires traitent avec des groupes d'armateurs internationaux. De grands groupes d'exploitants de terminaux ont vu le jour et proposent à l'heure actuelle des services dans plusieurs ports européens <sup>(9)</sup>.

2.6 La chaîne logistique devrait constituer la pierre angulaire de la compétitivité des ports communautaires <sup>(10)</sup>. La division traditionnelle des tâches dans le cadre de la chaîne logistique s'est estompée sous l'effet de stratégies d'intégration verticale. La concurrence au niveau des ports européens s'opère de plus en plus à l'intérieur même de la chaîne logistique. Les ports sont devenus des «habitats naturels» pour les services logistiques et ils ont besoin que l'ensemble des modes de transport fonctionnent de manière optimale.

2.7 Concernant les points de transfert intermodaux, l'efficacité des ports dépend très fortement de celle des services offerts dans l'arrière et l'avant-pays maritime. Les ports maritimes constituent de surcroît des zones privilégiées de contrôle aux frontières pour ce qui est de la sécurité des navires, de la sûreté, de la douane, de la santé publique, de la qualité environnementale, des avantages sociaux et des conditions sociales à bord, etc. Un grand nombre de ces contrôles sont spécifiques au secteur maritime et ne sont pas toujours bien coordonnés et harmonisés.

2.8 À la lumière des processus décrits ci-dessus, les organes de gestion des ports maritimes sont souvent amenés à redéfinir leur rôle traditionnel d'autorité portuaire dans le cadre des processus de réforme.

### 3 Thématiques d'une politique portuaire commune au sein de l'UE

3.1 Comme indiqué ci-dessus, la politique portuaire commune de l'UE devrait en priorité stimuler la croissance durable, créer un substrat favorable à l'investissement dans les ports, accroître la sécurité juridique, optimiser l'intégration des ports maritimes dans la chaîne logistique, améliorer la compétitivité globale et assurer une bonne politique sociale et des rapports sociaux constructifs, de sorte que tous ces aspects puissent contribuer à donner une image positive des ports, qui les fasse apparaître comme des lieux de travail attrayants.

3.2 Cet objectif général peut être divisé en six axes thématiques reconnus par la Commission européenne:

- a) assurer un développement durable des capacités portuaires ainsi que des installations connexes;
- b) créer un cadre clair et transparent pour le financement des investissements dans les ports;
- c) clarifier les procédures concernant l'accès au marché des services portuaires;

<sup>(9)</sup> Cela se constate tout particulièrement dans le secteur du fret conteneurisé où 70 % des parts du marché étaient déjà en 2002 contrôlées par les six plus grands opérateurs (ESPO et ITMMA, p. 38), mais ce phénomène est également perceptible dans le secteur des marchandises en vrac sec ou du fret en général.

<sup>(10)</sup> Pour plus de détails, voir l'avis TEN/262 du CESE sur la proposition de la Commission «La logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable» COM (2006) 336 final.

- d) éliminer les goulets d'étranglement opérationnels qui nuisent à l'efficacité des ports
- e) favoriser un fonctionnement opérationnel sûr et fiable ainsi que des conditions de travail optimales dans les ports;
- f) développer la compétitivité au sens large et promouvoir une perception positive des ports.

Le chapitre suivant développe davantage les divers axes thématiques.

### 4 Assurer un développement durable des capacités des ports ainsi que des installations portuaires connexes

4.1 Les ports sont souvent situés à proximité de zones naturelles protégées d'importance. Concilier harmonieusement les valeurs écologiques et économiques s'est avéré pour de nombreux ports un exercice d'apprentissage difficile qui a souvent donné lieu à des situations conflictuelles. Les ports maritimes européens ont toutefois réalisé d'importants progrès vers des niveaux élevés de qualité environnementale et en matière de gestion environnementale <sup>(11)</sup>. Par ailleurs, ils sont parvenus à conclure, au fil des années, des accords constructifs avec des ONG et des intervenants locaux qui ont débouché sur des situations gagnant-gagnant pour la nature et pour les ports.

4.2 De nombreux projets accusent néanmoins toujours un retard considérable en raison de l'insécurité juridique qui règne en matière d'application de la législation relative à la protection de la nature. Il est généralement reconnu que ces retards sont, dans une large mesure, dus au caractère ambigu de la législation communautaire en vigueur, dont les directives Oiseaux et Habitats ou la directive-cadre sur l'eau. La définition des concepts fondamentaux demeure vague <sup>(12)</sup>, ouvrant la brèche à des interprétations divergentes au sein des États membres.

4.3 La Commission peut contribuer à remédier à cette situation en fournissant une assistance en matière d'interprétation de la législation existante. Parallèlement, elle devrait encourager les ports maritimes européens à prendre leurs responsabilités dans le domaine de la gestion environnementale, par exemple en favorisant la diffusion des meilleures pratiques par le biais d'initiatives sectorielles telles qu'ECOPORTS <sup>(13)</sup>.

4.4 Néanmoins, le peu d'intérêt porté aux aspects économiques et les conflits entre les différents régimes juridiques préexistants au sein du cadre législatif à proprement parler, concernant les zones affectées au développement portuaire, sont également une source majeure de problèmes. Le développement durable doit concilier de manière équilibrée les exigences économiques, sociales et écologiques, ce qui n'est pas encore entièrement le cas.

<sup>(11)</sup> Pour un aperçu, se référer par exemple à «ESPO Environmental Survey 2004 — Review of European Performance in Port Environmental Management».

<sup>(12)</sup> À titre d'exemple, les directives communautaires Oiseaux et Habitats permettent des interprétations divergentes de concepts tels que: évaluations appropriées, accords préexistants, analyse des alternatives, «raisons impératives d'intérêt public majeur», obligations de réparation, etc.

<sup>(13)</sup> Le projet ECOPORTS, soutenu par la Commission européenne, a pris fin en 2005. Son objectif était d'inciter les gestionnaires des ports à prendre des mesures d'auto-régulation en matière d'environnement. Ces activités sont désormais assurées par la fondation ECOPORTS (www.ecoport.com).

4.5 Les lacunes fondamentales du droit communautaire actuel dans le domaine de l'environnement ont été signalées dans une récente étude financée par la Commission européenne dans le cadre du projet de plate-forme de coordination du transport maritime (MTCP) <sup>(14)</sup>. Cette étude comprend également une série de recommandations politiques concrètes destinées à accroître la sécurité juridique des projets de développement portuaire, et notamment la création d'un cadre cohérent de zones stratégiques de développement portuaire.

4.6 Dans son récent livre vert sur la politique maritime <sup>(15)</sup>, la Commission européenne introduit le concept d'«aménagement de l'espace maritime» <sup>(16)</sup> qui, conjugué à une gestion intégrée des zones côtières (dans les eaux territoriales, sauf erreur), devrait permettre de surveiller la concurrence croissante entre les activités maritimes dans les eaux côtières européennes et de garantir une plus grande sécurité juridique.

4.6.1 On peut approuver l'idée de considérer l'UE, à des fins exclusivement douanières et administratives, comme un seul pays, pour autant que la CNUDM et les conventions de l'OMI soient respectées dans les eaux internationales (haute mer), notamment en ce qui concerne la «liberté de navigation» et le «droit de passage inoffensif» au sein de la zone économique exclusive (ZEE). Selon le Comité, l'idée d'espace maritime européen commun renvoie exclusivement à un espace maritime virtuel caractérisé par une simplification des formalités administratives et douanières pour les services maritimes intracommunautaires, qui seraient soumis à un régime similaire à celui des transports routier, ferroviaire ou par navigation interne à l'intérieur du marché unique. Si cela correspond à la vision de la Commission et si celle-ci l'exprime clairement, le Comité peut apporter son soutien à ce concept <sup>(17)</sup>.

4.7 Enfin, l'approche actuelle à l'égard des ports maritimes dans le cadre des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) pourrait faire l'objet d'une révision pour que les projets vitaux d'infrastructure de l'arrière-pays représentant un intérêt pour les ports bénéficient d'un soutien accru de la part de l'UE. Il est possible de considérer les projets d'intérêt commun dans le cadre des RTE-T comme répondant à un intérêt public prédominant au regard de la législation environnementale <sup>(18)</sup>, étant donné que les «projets RTE» satisfont déjà à des critères environnementaux.

4.8 Les solutions décrites ci-dessus ne devront toutefois pas se traduire par une centralisation, à l'échelon de l'UE, de l'aménagement portuaire ni aboutir à des politiques portuaires strictement nationales. Elles doivent essentiellement favoriser une approche ascendante de manière à permettre à l'organisme

gestionnaire du port de définir les propositions de projets en partenariat, lorsque cela se justifie, avec les collectivités territoriales, tout en tenant compte d'évaluations économiques objectives qui confirment les normes méthodologiques communes et respectent le cadre juridique en vigueur.

## 5 Créer un cadre clair et transparent pour le financement des investissements portuaires

5.1 Les investissements substantiels que requièrent les ports maritimes nécessitent un cadre financier et juridique clair au niveau communautaire. La sécurité juridique est tout particulièrement nécessaire en ce qui concerne les conditions d'autorisation de participation des pouvoirs publics aux investissements portuaires sans provoquer de distorsion de la concurrence. L'on s'accorde généralement à penser que la meilleure manière d'y parvenir consisterait à adopter des lignes directrices pour les aides d'État.

5.2 L'objectif de ces lignes directrices serait de clarifier les dispositions du traité CE sur les aides d'État, et en particulier les articles 73, 86, 87 et 88, applicables aux ports. Elles devraient définir les cas où le financement public serait considéré comme une aide d'État et devrait être, à ce titre, notifié à la Commission pour examen. Si ladite aide satisfait aux critères d'exemption prévus dans le traité, la Commission pourra la déclarer compatible avec les dispositions du traité.

5.3 Il est généralement admis que le financement public des activités et investissements suivants n'est pas considéré comme une aide d'État et les États membres ne sont pas, par conséquent, tenus de les déclarer auprès de la Commission:

- a) la fourniture et l'exploitation (y compris la maintenance) de l'infrastructure située à l'extérieur du port et reliant ce dernier aux voies d'accès terrestres et maritimes. La maintenance des voies d'accès maritimes comprend le dragage et le maintien de leur ouverture grâce aux services de brise-glace;
- b) l'octroi d'une compensation à l'organe chargé de la gestion portuaire pour les activités qui ne sont pas de nature économique et qui relèvent habituellement de la responsabilité du gestionnaire portuaire exerçant sa mission officielle de service public, et ce aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du port.

5.4 La question de la fourniture et de l'exploitation revêt, toutefois, un caractère plus complexe. On peut établir une distinction entre les infrastructures d'accès et de défense, d'un côté, et l'infrastructure portuaire interne, de l'autre. Les premières peuvent se définir comme infrastructures garantissant l'accès par voies maritime ou terrestre à l'espace portuaire, y compris installations d'accès maritime et de défense, liaisons d'accès terrestre aux transports en commun généraux et infrastructures d'accès aux installations portuaires. L'infrastructure portuaire interne peut se définir comme ouvrages civils situés dans la zone portuaire facilitant la prestation de services à destination de navires et de cargos.

5.5 À cet égard, il importe de déterminer si l'infrastructure portuaire participe de l'intérêt général du port ou si elle est destinée à un usager ou à un opérateur particulier. Les lignes directrices devraient établir une distinction utilisable en pratique.

<sup>(14)</sup> E. Van Hoydonk, rapport de la MTCP (Maritime Transport Coordination Platform) sur l'impact du droit communautaire environnemental sur les voies navigables et les ports, 2006.

<sup>(15)</sup> Livre vert «Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers» — COM(2006) 275 final

<sup>(16)</sup> Selon le Livre vert, l'aménagement de l'espace maritime doit jouer un rôle clé dans la réduction de la vulnérabilité des zones maritimes et côtières. Un système global d'aménagement de l'espace maritime pourrait contribuer à la définition d'un cadre réglementaire stable pour les secteurs nécessitant de lourds investissements qui risquent d'avoir des répercussions sur la localisation de l'activité économique. La coordination, par le biais d'un aménagement innovant de l'espace maritime, de toutes les activités maritimes pourrait contribuer au développement économiquement et écologiquement durable des régions côtières.

<sup>(17)</sup> Voir TEN/255 Avis sur le livre vert «Vers une future politique maritime de l'Union» (JO C 93 du 27.4.2007).

<sup>(18)</sup> Tel que recommandé dans l'étude MTCP précitée.

5.6 Il existe un consensus sur les aides octroyées pour la fourniture et l'exploitation de la superstructure portuaire concernant, à titre d'exemple, les dispositifs de surface, les bâtiments, les matériels fixes et mobiles indispensables à la fourniture de services. Le financement public dans ces domaines est généralement considéré comme une aide d'État.

5.7 En admettant que l'on puisse différencier clairement investissements et activités, et ce, qu'ils soient ou non financés par les fonds publics en vertu des règles applicables en matière d'aides d'État, il conviendrait en toute logique de reconnaître à l'autorité de gestion du port la pleine autonomie financière lui permettant de recouvrer auprès des usagers les frais engagés pour les investissements et activités non couverts par les aides d'État autorisées.

5.8 De même, il conviendrait de modifier la directive «Transparence»<sup>(19)</sup> de manière à ce qu'elle s'applique à tous les ports. Ainsi, les organes de gestion portuaire seraient tenus de spécifier dans leur comptabilité les flux financiers provenant de fonds publics et tenir deux bilans séparés s'ils sont fournisseurs à la fois de services publics et de services économiques normaux. Ce dernier point est particulièrement pertinent, étant donné la possibilité d'obtenir des financements publics en compensation des obligations de service public.

## 6 Clarifier les procédures concernant l'accès au marché des services portuaires

6.1 À la lumière des expériences relatives aux deux propositions législatives de la Commission européenne concernant l'accès au marché des services portuaires, il pourrait valoir la peine de fournir des orientations à partir du cadre juridique communautaire existant et d'examiner quels instruments pourraient présenter une utilité pour les ports et de quelle manière il conviendrait de les mettre en œuvre.

6.2 Il serait très utile pour nombre de ports de disposer d'orientations ou de recommandations, plutôt que de mesures législatives, concernant les modalités applicables aux procédures de sélection, telles que les appels d'offre ou autres instruments acceptables, les conditions d'octroi de concessions et l'attribution de baux fonciers, etc.

6.3 Ces orientations pourraient aussi être utiles pour clarifier le statut juridique des services (par exemple certains aspects de la fonction de pilotage) qui fonctionnent comme des services publics pour assurer, par exemple, la sécurité générale dans les ports.

## 7 Éliminer les goulets d'étranglement opérationnels qui nuisent à l'efficacité des ports

7.1 En plus des problèmes structurels liés au manque de capacités d'infrastructure appropriées, comme indiqué précédemment, il est souvent question de goulets d'étranglement de nature plus opérationnelle qui nuisent à l'efficacité des ports. De manière générale, ils se manifestent dans: a) la bureaucratie

administrative, lors des contrôles et des inspections et b) l'inefficacité des transports dans l'arrière-pays.

7.2 Il est généralement admis que l'Union européenne devrait poursuivre ses efforts de modernisation des services douaniers<sup>(20)</sup> et veiller à ce que les politiques qu'elle mène dans le domaine douanier, de la sécurité maritime, de la sûreté, de la santé publique et de la qualité environnementale soient correctement coordonnées et harmonisées sans transférer indûment vers les ports certaines compétences qui incombent aux pouvoirs publics.

7.3 L'idée d'Espace maritime commun, telle que la propose la Commission, pourrait contribuer à garantir que l'on réserve aux transports maritimes à courte distance un traitement plus égalitaire par rapport aux transports terrestres en ce qui concerne les procédures administratives et douanières. Elle ne devrait pas amener à tenter d'introduire des restrictions législatives concernant les eaux internationales de l'UE (haute mer) qui seraient contraires au principe de la libre navigation et au droit de passage inoffensif ou susceptibles d'imposer des mesures incompatibles avec les normes et réglementations internationales. On ne peut qu'approuver l'idée de considérer l'UE, à des fins exclusivement douanières et administratives, comme un seul pays. Le Comité croit comprendre que la notion d'espace maritime européen commun renvoie à un espace maritime virtuel caractérisé par une simplification des formalités administratives et douanières pour les services maritimes intracommunautaires, qui seraient soumis à un régime similaire à celui des transports routiers ou ferroviaires à l'intérieur du marché unique.

7.4 Par ailleurs, la Commission devrait s'atteler davantage à éliminer les goulets d'étranglement qui persistent dans l'arrière-pays en mettant en œuvre le programme NAIADES pour les voies navigables, ses paquets ferroviaires ainsi que ses politiques en faveur de l'efficacité du transport routier. S'agissant de ces mêmes modalités de transport, la politique sociale ne devrait pas être laissée de côté, ou ne se voir accorder qu'une attention minimale, comme c'est malheureusement le cas par exemple dans les récents documents de la Commission relatifs à la navigation intérieure (Révision à mi-parcours du Livre blanc sur la politique européenne des transports, programme NAIADES)

## 8 Favoriser des conditions d'emploi correctes et sûres et des relations de travail constructives dans les ports

8.1 L'efficacité des activités portuaires dépend de la fiabilité et de la sécurité, éléments qui sont, malgré les progrès technologiques, déterminés dans une grande mesure par le facteur humain. Cela explique la nécessité de disposer dans les ports d'une main-d'œuvre qualifiée et bien formée, capable de fournir tous les services et d'effectuer toutes les tâches, aussi bien à terre qu'à bord des navires. Cette condition s'impose indépendamment de la question de savoir si les ports et les prestataires de services portuaires sont financés par des capitaux publics ou privés.

8.2 Les partenaires sociaux devraient jouer un rôle primordial dans le développement et le maintien de ces compétences. Au niveau européen, il convient que la Commission soutienne leur contribution en facilitant le dialogue social.

<sup>(20)</sup> Plusieurs propositions sont actuellement pendantes, visant à moderniser les services douaniers, y compris deux propositions législatives dont l'objectif consiste à réviser le code douanier ainsi que le programme d'action Douane 2013: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/policy\\_issues/customs\\_strategy/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_strategy/index_fr.htm).

<sup>(19)</sup> Directive 1980/723/CEE, modifiée par la directive 2000/52/CE.

8.3 Les ports européens ont la responsabilité de maintenir un haut degré de fiabilité ainsi que des normes de sécurité élevées. L'Union européenne peut favoriser cela en apportant un soutien (financier) adéquat à des programmes de formation et d'éducation et en mettant en œuvre la législation applicable en matière de sécurité. L'Union peut également encourager les jeunes à s'engager dans une carrière professionnelle dans le milieu portuaire, à l'instar de ses actions visant à attirer les jeunes vers les métiers de la mer. Cela aura également des retombées en termes d'emploi dans les ports. Une formation nautique de haut niveau permettra de disposer à l'avenir dans les ports d'un nombre suffisant de pilotes, de capitaines de ports et d'autres professionnels de qualité.

8.4 Des relations sociales constructives revêtent une importance fondamentale pour une bonne politique portuaire. Dans ce domaine aussi, la Commission se doit d'instaurer des conditions d'ensemble favorables.

8.4.1 Dans cette perspective, la Commission devrait d'abord se prononcer quant à savoir si les conventions 137 et 152 de l'OIT sur le travail dans les ports sont compatibles avec les principes du Traité et l'acquis communautaire avant de plaider auprès des États membres pour qu'ils ratifient ces deux conventions.

8.5 Afin d'assurer des conditions de travail optimales dans les ports et un bon climat social en général, un dialogue social approprié est d'une importance vitale. Ce type de dialogue existe dans la majorité des ports européens et devrait être mis en place là où il ne l'est pas encore. Si les organisations représentant les acteurs concernés au niveau européen parviennent à définir un

programme qui soit d'intérêt commun, ce dialogue peut aussi créer de la valeur ajoutée au niveau européen.

## **9 Promouvoir la compétitivité globale et rétablir une perception positive des ports**

9.1 Étant donné l'intérêt vital que les ports revêtent pour l'Europe, il incombe à l'Union européenne d'accroître la compétitivité globale du secteur portuaire et d'en promouvoir une image positive, principalement en traitant les problématiques évoquées plus haut, mais aussi par le biais de mesures spécifiques reprises ci-dessous.

9.2 Dans le cadre de sa politique extérieure, l'Union européenne devrait accorder une attention particulière à la concurrence déloyale exercée par les ports de pays voisins non membres de l'UE. Cela s'applique tout particulièrement à des ports de la mer Baltique, de la mer Noire et de la Méditerranée.

9.3 L'Union européenne devrait également rétablir une perception positive des ports maritimes auprès des citoyens européens, en mettant en avant la valeur ajoutée que les ports génèrent pour le commerce européen, le système social, la cohésion et la culture, de manière à renforcer le sentiment favorable aux ports dans l'opinion.

9.4 Enfin, l'Union européenne peut stimuler la coopération et l'échange de bonnes pratiques et de procédés innovants entre les ports en apportant son soutien à des projets de recherche pragmatiques, axés sur la pratique et prenant leur source dans l'industrie.

Bruxelles, le 26 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**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 — La logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable»**

COM(2006) 336 final

(2007/C 168/13)

Le 28 juin 2006, 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 proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, et société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 mars 2007 (rapporteur: M. BARBADILLO LÓPEZ).

Lors de sa 435<sup>ème</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 26 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 L'existence d'un secteur des transports efficace est une condition préalable pour que l'UE puisse maintenir et renforcer sa compétitivité. Le transport de marchandises est considéré comme un moteur des échanges commerciaux et de la prospérité. Une gestion moderne des flux de transport complexes est par conséquent nécessaire si l'on veut parvenir à une grande efficacité et à une coopération entre les différents modes de transport.

1.2 La logistique joue un rôle essentiel pour garantir la mobilité durable, outre le fait qu'elle contribue à l'amélioration de l'environnement et à l'efficacité énergétique, en rendant le transport de marchandises plus efficient, plus efficace et plus compétitif. La logistique ne peut être appréhendée comme une entité qui contrôle et gère la chaîne de transport. L'application de solutions logistiques avancées peut permettre de planifier, de gérer, de contrôler et d'exploiter efficacement les chaînes de transport unimodales et multimodales.

1.3 Les infrastructures constituent le réseau physique nécessaire pour le fonctionnement du marché intérieur des transports. Leur optimisation permet de relever deux défis: réduire la congestion et accroître l'accessibilité, à travers la mobilisation de toutes les sources de financement. L'utilisation efficiente et rationnelle des infrastructures permet de garantir une mobilité durable mais toutes les mesures visant à rationaliser l'utilisation des infrastructures devraient également comporter des mesures à caractère logistique pour le transport privé de voyageurs. La clé de la mobilité durable ne réside pas en effet uniquement dans le transport de marchandises.

1.4 Du côté de l'offre comme de celui de la demande, l'on utilise les outils logistiques pour optimiser le transport et réaliser des transactions commerciales de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible, en réduisant au maximum le kilométrage à vide.

1.5 La logistique de transport requiert des travailleurs et des gestionnaires compétents et bien préparés, ayant été formés à leur profession et capables de respecter les normes de sécurité et de santé. Il faudra par conséquent concevoir des programmes de formations, tant élémentaire que supérieure; dans le domaine logistique, avec la participation active des partenaires sociaux.

1.6 Le transport est un grand consommateur de combustibles fossiles raison pour laquelle la priorité doit être de diminuer la dépendance vis-à-vis de ceux-ci et de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>. Il faut pour ce faire élaborer un programme spécifique de R&DT dans le domaine du transport, doté du financement nécessaire et permettant l'utilisation d'énergies alternatives. Il faut également mettre en œuvre une politique axée sur la différenciation, en particulier en matière fiscale, de nature à favoriser l'incorporation et l'utilisation de nouvelles technologies respectueuses de l'environnement.

1.7 La logistique doit être considérée comme une activité commerciale menée par le secteur, les autorités étant les instances qui doivent créer l'ensemble des conditions appropriées pour que la circulation de marchandises se déroule de la manière la plus efficiente, efficace et compétitive possible.

1.8 Ce qui s'est produit dans le transport maritime à courte distance, à savoir la participation réussie du secteur à l'identification des goulets d'étranglement et à l'élaboration de solutions pour y remédier est une pratique qui devrait être étendue aux autres modes de transport en vue d'obtenir des résultats similaires.

1.9 Les nouvelles technologies, en particulier le système de navigation par satellite Galileo, fourniront de futures applications pour le suivi et la traçabilité des marchandises, qui contribueront de manière significative au développement d'une logistique, moderne, efficace et efficiente. Toutefois, les développements technologiques ne doivent pas devenir des entraves au commerce mais être au contraire interopérables dans toute l'UE et accessibles aux PME. La R&DT doit être une priorité du septième programme cadre dès lors que l'innovation technologique peut offrir de nouvelles perspectives au secteur.

1.10 Les statistiques relatives à la logistique des transports doivent porter sur tous les modes de transport et toutes leurs activités si l'on veut avoir une vision fiable de l'évolution du secteur et de sa situation.

1.11 Il faut résoudre les problèmes liés à l'interopérabilité du transport ferroviaire pour pouvoir créer un réseau axé sur les marchandises et améliorer les systèmes de gestion afin d'en accroître, l'efficacité, l'efficience et la compétitivité par rapport aux autres modes de transport.

1.12 La création de paramètres de qualité et de guichets administratifs uniques contribuera à développer la logistique des transports dans l'UE dès lors que le fait de pouvoir mesurer la qualité au niveau européen permettra d'assurer une certaine uniformité dans l'évaluation de l'efficacité de cette logistique. Par ailleurs, la possibilité d'accomplir les formalités administratives de manière coordonnée et uniforme permettra d'accélérer les formalités douanières.

1.13 La participation des différents modes de transport à l'élaboration du futur plan d'action de la Commission est indispensable pour la réalisation des objectifs poursuivis.

## 2. Introduction

2.1 La logistique joue un rôle essentiel dans la mobilité durable et contribue en outre à un environnement plus propre et à l'efficacité énergétique, rendant le transport de marchandises plus efficient et efficace.

2.2 Dans son examen à mi-parcours du Livre blanc de 2001, la Commission reconnaît implicitement l'importance du secteur du transport de marchandises en tant que moteur des échanges commerciaux et de la prospérité économique de l'UE.

2.3 L'expérience acquise entre la publication du Livre blanc en 2001 et son examen à mi-parcours au cours de l'été 2006 a montré que le transport routier est incontournable et que toutes les tentatives visant à réorienter les flux de trafic vers d'autres modes ont été peu fructueuses.

2.4 Le développement socioéconomique de l'UE dépend dans une grande mesure de la capacité de circulation des personnes et des marchandises, qui doit se faire néanmoins dans le respect de l'environnement. Il serait impensable de parler de développement sans envisager la nécessité de créer et d'entretenir un réseau d'infrastructures adapté aux besoins croissants de l'UE.

2.5 La mobilité durable est garantie en particulier par un usage rationnel et efficace des réseaux de transport, tant pour le transport de personnes que de marchandises.

2.6 Le transport de marchandises joue un rôle clé pour garantir la mobilité durable. La croissance rapide du transport de marchandises contribue assurément au développement économique et à l'emploi. En revanche, il n'est pas aussi certain que le transport de marchandises soit seul responsable de la congestion, des accidents, du bruit, de la pollution, de la plus grande dépendance aux combustibles fossiles importés et de la perte d'énergie.

2.7 Par conséquent, toute action destinée à rationaliser l'usage des infrastructures devrait inclure également des mesures de nature logistique en ce qui concerne l'utilisation du transport privé de personnes, propices à instaurer des conditions favorables à une utilisation naturelle du transport collectif. La clé de la mobilité durable ne réside en effet pas exclusivement dans le transport de marchandises.

2.8 Par ailleurs, il a été prouvé qu'en demandant le transport par route, la société n'agit pas par caprice, mais parce que ce mode s'avère être, à ce jour, le plus rapide, flexible et efficace, et qu'en dépit des efforts déployés pour transférer les trafics vers les modes ferroviaire et maritime, les résultats n'ont guère été

favorables, bien au contraire, sauf dans le transport maritime à courte distance et le transport fluvial.

2.9 Il paraît peu raisonnable de penser que tant les offreurs que les demandeurs de transports n'ont pas encore utilisé les outils logistiques d'optimisation des modes et moyens de transport nécessaires pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de leurs transactions. Toutefois, les solutions logistiques avancées contribueront à l'efficacité des différents modes de transport et de leurs combinaisons.

2.10 À moyen et long terme, certains modes devront être bien plus opérationnels et compétitifs, si l'on veut voir apparaître de manière spontanée une politique de combinaison des modes, qui résulte de la conviction des demandeurs de transports. Les lacunes de certains modes doivent être corrigées afin de parvenir à une compétitivité accrue et accroître leur part dans l'ensemble des différents modes.

2.11 Les flottes de transport optimisent au maximum le nombre de kilomètres parcourus en charge, en maintenant les kilomètres à vide au minimum nécessaire pour leurs opérations quotidiennes.

2.12 Le déséquilibre lié à l'offre de chargements entre les points d'origine et de destination des marchandises demeurera difficile à résoudre, même en appliquant des solutions logistiques avancées, étant donné qu'il subsistera toujours un déséquilibre entre l'entrée et la sortie des marchandises, quelles que soient les solutions en matière de transport. Aucun mode de transport n'est exonéré de la nécessité de chercher des chargements de retour.

2.13 En ce qui concerne l'utilisation de modes plus respectueux de l'environnement, en accord avec le plan d'action de la Commission pour l'efficacité énergétique <sup>(1)</sup>, il est à signaler que les études fournies par la Commission sur le transport et l'environnement ne font pas la distinction, s'agissant du transport par route, entre transport public et transport privé, pour illustrer les conséquences négatives de l'utilisation intensive et sans limite de l'automobile en termes de congestion, de pollution et de consommation énergétique, entre autres choses. Des données scientifiques corroborant rigoureusement ces affirmations font encore largement défaut, comme en atteste le fait que tous les modes de transport soient tenus d'être plus écologiques, plus sûrs et plus efficaces sur le plan énergétique.

2.14 Intégrer la logistique dans la politique des transports ne constitue pas une nouveauté. L'avancée importante réalisée en matière de logistique est en grande partie due au fait que les entreprises de transport traditionnelles se sont adaptées aux besoins du marché. Les progrès considérables en logistique résultent essentiellement de la capacité d'adaptation et de flexibilité dont les entreprises de transport font preuve lorsqu'elles font face à des facteurs externes provenant d'autres secteurs de production.

2.15 Les clients et les entreprises de transport sont les premiers à appliquer les mesures de soutien logistique. La logistique ne peut être appréhendée comme une entité qui contrôle et gère la chaîne de transport: ce sont les entreprises qui, dans le cadre de leurs relations commerciales, adoptent des mesures logistiques dans leurs décisions et actions.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 545 final: Communication de la Commission sur le plan d'action pour l'efficacité énergétique: réaliser le potentiel.

2.16 L'importance des chiffres d'affaires en jeu (en millions d'euros) fait que l'on a souvent tendance à magnifier la valeur du secteur de la logistique et à le considérer comme une activité distincte. C'est négliger le fait que la partie la plus importante de ces chiffres d'affaires est tirée du transport et de ses activités connexes. C'est véritablement le secteur du transport qui investit dans les biens immobiliers, supporte les coûts fixes et déplace les marchandises.

2.17 S'il est bon de parler de logistique, il convient également de parler en parallèle de la nécessité de trouver des solutions à différents aspects réglementaires qui conditionnent l'activité quotidienne de transport et qui appellent des réponses politiques à l'échelle de l'UE.

2.18 La Commission et le Parlement pourront apporter une valeur ajoutée au travail de développement de la logistique du transport de marchandises en Europe s'ils parviennent à créer un cadre opérationnel sans heurt entre les modes. Ils doivent générer les conditions favorables à un rapprochement des modes, à l'exclusion de mesures nuisant à un mode de transport quel qu'il soit.

### 3. Observations générales

3.1 Comme il a déjà été dit par ailleurs, la clé de l'examen à mi-parcours du Livre blanc est la co-modalité, autrement dit le recours efficace à différents modes de transport, isolément ou en combinaison, qui se présente comme la meilleure garantie pour atteindre à la fois un niveau élevé de mobilité et de protection de l'environnement.

3.2 Le CESE note avec intérêt que la communication met l'accent sur la nécessité d'assurer une complémentarité optimale des différents modes dans un système de transport européen efficace et sans solution de continuité, qui soit apte à fournir les meilleurs services possibles aux utilisateurs des transports. Il semble toutefois prématuré d'affirmer, compte tenu des systèmes de production actuels, qu'il existe de nos jours des alternatives compétitives au transport de marchandises par route, sauf pour certains itinéraires.

3.3 Il paraît également logique selon le CESE que le développement de la logistique du transport de marchandises soit une activité essentiellement commerciale qui incombe à l'industrie, les pouvoirs publics ayant quant à eux un rôle à jouer dans la mise en place des conditions cadres nécessaires, laissant ainsi aux entreprises elles-mêmes l'organisation de leur logistique commerciale interne.

3.4 Le CESE estime que l'introduction d'une dimension logistique dans la politique des transports doit intervenir dans le respect des divers modes, la logistique devenant simplement un facteur conditionnant la prise de décision.

3.5 Le CESE considère en outre qu'une complémentarité correcte des modes et l'application de solutions logistiques avancées peuvent permettre de planifier, de gérer, de contrôler et d'exploiter efficacement les chaînes de transport unimodales et multimodales.

3.6 La Commission devrait davantage insister sur le fait que chaque mode de transport doit s'efforcer d'optimiser son efficacité et son efficience. Ainsi, il convient de renforcer le transport

tant maritime que ferroviaire, sur la base de la compétitivité (et pas d'une déréglementation) de ces secteurs, et non à travers une pénalisation d'autres modes de transport. Le transport par route doit être considéré comme un allié irremplaçable des autres modes, et il faut améliorer la coordination et l'intermodalité et mettre en place les mesures nécessaires pour lui permettre de continuer à fournir ses services tout en garantissant des niveaux appropriés de flexibilité et de prix.

3.7 La politique doit miser sur la qualité, la sécurité, l'environnement, l'efficacité et l'efficience du transport, et garantir la liberté de choix de l'utilisateur afin qu'il opte pour le mode le plus adapté à ses besoins.

3.8 La communication relève que certaines tendances intéressantes sont apparues au cours des dernières années, telles que l'externalisation des activités logistiques. La coopération qui en a résulté entre expéditeurs et fournisseurs s'est accompagnée d'un niveau d'intégration élevé dans les structures d'organisation et l'informatique.

### 4. Domaines d'action

#### 4.1 Identification et élimination des goulets d'étranglement

4.1.1 Le CESE estime qu'il est essentiel, pour identifier et éliminer les éventuels goulets d'étranglement, de pouvoir compter sur la participation des acteurs concernés, outre le partage des connaissances, la diffusion des meilleures pratiques et la collaboration à la conception des politiques.

4.1.2 L'on a réussi à identifier et à gérer les goulets d'étranglement dans le transport maritime à courte distance mais pour ce qui est du transport de marchandises en Europe, comme le souligne la communication, il n'existe pas à l'heure actuelle de vision globale des obstacles concrets qui empêchent un développement rapide de sa logistique.

4.1.3 L'on connaît toutefois une série d'aspects affectant directement le secteur du transport de marchandises par route, qui limitent son niveau opérationnel, et l'absence de législation harmonisée sur des questions importantes entrave la création d'un marché concurrentiel et loyal au sein de l'UE élargie.

#### 4.2 Technologies de l'information et des communications (TIC)

4.2.1 Les systèmes intelligents de transport contribuent, d'une part, à une utilisation plus performante et rationnelle des infrastructures et partant à une réduction du taux d'accidents, de la congestion et, d'autre part, à la protection de l'environnement.

4.2.2 Le système européen de navigation par satellite, GALILEO, qui sera fonctionnel à partir de 2010, fournira de futures applications pour tous les modes de transport, telles que le suivi et la traçabilité des marchandises et le véhicule intelligent<sup>(2)</sup> ainsi que pour la promotion des nouvelles technologies dans les véhicules, le programme SESAR, qui contribuera à l'amélioration de la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen, ou encore le système ERMTS qui accroîtra l'interopérabilité entre les réseaux ferroviaires nationaux, autant d'éléments qui auront un impact positif sur la logistique.

<sup>(2)</sup> Communication sur l'initiative relative au véhicule intelligent «Sensibilisation aux technologies de l'information et de la communication (TIC) pour des véhicules plus intelligents, plus sûrs et plus propres» COM(2006) 59 final.

4.2.3 Il semble raisonnable que pour assurer l'intégrité du marché unique, il faille éviter que les solutions technologiques imposées ne deviennent des entraves aux échanges. Ces solutions doivent au contraire être élaborées dans toute l'Union européenne, sur la base de normes interopérables. Des normes communes acceptées par les fabricants et les opérateurs ainsi que des synergies entre des systèmes différents sont essentielles pour améliorer l'efficacité de la logistique.

4.2.4 Il convient d'évaluer les coûts de démarrage, tant en ce qui concerne la technologie que les logiciels, qui élèvent pour les PME le seuil de leur participation au marché.

4.2.5 Le CESE partage l'opinion selon laquelle la logistique du transport de marchandises doit demeurer une priorité de la recherche dans le septième programme-cadre, dans la mesure où l'innovation technologique peut ouvrir de nouvelles perspectives pour ce secteur.

### 4.3 Formation dans le domaine de la logistique

4.3.1 Le CESE convient que la formation ne doit pas se limiter à la logistique du transport, mais qu'il y a lieu d'étendre son champ d'action aux domaines du transport et de la logistique, en tant que matières différentes mais complémentaires.

4.3.2 Il faut s'attacher à rechercher une définition claire des compétences respectives en matière de logistique car il n'existe à l'heure actuelle aucune donnée statistique ni définition précise dans ce domaine. Aussi les partenaires sociaux auront-ils un rôle important à jouer pour l'établissement d'un cadre de formation approprié.

### 4.4 Données statistiques

4.4.1 Le CESE estime que l'on ne peut pas se contenter d'une vision statistique réduite de la logistique sans connaître le fond de l'activité des divers modes de transport et de leurs activités connexes.

4.4.2 Il est intéressant de disposer d'un tableau fiable de la situation et de l'évolution dans le temps de l'activité logistique, mais il convient de ne pas perdre de vue le rôle du transport et du stockage. Il est dit dans le programme statistique communautaire 2008-2012 <sup>(3)</sup> que l'un des aspects à améliorer concernant les statistiques de l'UE, est la vérification par mode de transport, en particulier le transport par route.

### 4.5 Utilisation des infrastructures

4.5.1 La qualité des infrastructures constitue un élément clé de la logistique du transport des marchandises.

4.5.2 Le CESE est d'avis que le développement socioéconomique de l'UE dépend dans une grande mesure de la capacité de circulation des personnes et des marchandises.

4.5.3 Les réseaux transeuropéens de transport sont un élément indispensable pour le développement du marché intérieur du transport mais la situation de départ de chacun de ceux-ci n'est pas la même dans tous les États membres de l'UE. Cela étant, il faut également savoir que tous les réseaux transeuropéens ne pâtissent pas de problèmes de congestion et que nous sommes donc confrontés à des problèmes différents.

4.5.4 Le CESE admet que les chaînes logistiques comodales peuvent contribuer à décongestionner certains corridors, de sorte à optimiser l'utilisation des infrastructures des différents modes de transport, tant de manière unimodale que multimodale.

4.5.5 Le CESE estime qu'il conviendrait de prendre en considération le problème du caractère périphérique ou ultrapériphérique de certaines régions et de certains pays. Pour que ces zones puissent être correctement couvertes, il est indispensable d'assouplir les délais et d'augmenter les fonds budgétés par l'UE pour la construction des réseaux transeuropéens, la perméabilité des Pyrénées présentant à cet égard un intérêt particulier. Grâce à l'amélioration de l'accessibilité, dans son ensemble, nous obtiendrons de meilleures perspectives de développement régional, avec l'accroissement de compétitivité que cela suppose.

4.5.6 Conjointement aux augmentations budgétaires, l'Union européenne doit envisager d'encourager le système de financement mixte pour la construction et l'entretien des infrastructures, ce qui offrirait une stabilité et des garanties juridiques pour la participation des capitaux privés, à condition que les politiques tarifaires respectent les intérêts de tous les acteurs.

4.5.7 Lorsque les goulets d'étranglement sont le résultat d'un manque d'infrastructures appropriées ou d'un usage incorrect de ces dernières, il y a lieu de remédier à la situation.

### 4.6 Qualité du service

#### 4.6.1 Reconnaissance de la qualité

4.6.1.1 L'introduction de valeurs de référence pour la logistique du transport de marchandises destinées à évaluer et à contrôler la qualité du service au niveau européen peut s'avérer intéressante pour le secteur, pourvu que cela reste un outil de comparaison auquel peuvent recourir les entreprises et les usagers.

4.6.1.2 En effet, la définition d'une série de valeurs de référence européennes permettrait d'uniformiser quelque peu l'évaluation des performances de la logistique.

4.6.1.3 Le CESE estime toutefois que la création de nouveaux labels de qualité ne devrait pas entraîner un surcroît de bureaucratie et des coûts supplémentaires inutiles pour le secteur.

<sup>(3)</sup> COM(2006) 687 final: décision du Parlement européen et du Conseil relative au programme statistique communautaire 2008-2012.

#### 4.6.2 Réseau de services de fret ferroviaire

4.6.2.1 Le CESE souscrit à l'idée selon laquelle la mesure visant à mettre en place un réseau ferroviaire privilégiant le fret, qui permette de réserver des axes au fret, ne permettra pas à elle seule de résoudre, même si elle apporte une amélioration, les problèmes liés au manque de fiabilité et d'efficacité dû, notamment, à une interopérabilité technique et administrative insuffisante.

#### 4.7 Promotion et simplification des chaînes multimodales

##### 4.7.1 Guichet administratif unique et «Espace maritime européen commun»

4.7.1.1 Le CESE est favorable à la création d'un guichet administratif unique ou d'interfaces uniques pour les flux logistiques, en particulier multimodaux, où toutes les formalités douanières et autres formalités connexes seraient effectuées de manière coordonnée.

##### 4.7.2 Promotion de la multimodalité

4.7.2.1 Le CESE est favorable au développement du réseau de centres de promotion du transport maritime à courte distance, afin que ceux-ci soient également chargés de la promotion des solutions logistiques multimodales dans les chaînes de transport.

#### 4.7.3 Responsabilité multimodale

4.7.3.1 Le CESE souscrit à l'idée selon laquelle outre une solution de responsabilité globale pour l'Europe, la Commission pourrait également analyser la valeur ajoutée d'un document de transport normalisé pour les opérations de transport multimodal.

#### 4.8 Normes de chargement

4.8.1 L'initiative de la Commission visant à proposer des normes européennes communes pour les unités de chargement intermodales dans les transports intracommunautaires (\*) est une manière d'harmoniser la situation actuelle quant aux poids et dimensions des unités de chargement, mais il conviendra pour ce faire de tenir compte des caractéristiques actuelles des réseaux de transport et de la possibilité de recourir à ces mesures sans entraîner une détérioration de la sécurité routière.

### 5. La voie à suivre

5.1 Le plan d'action pour la logistique du transport de marchandises qui sera élaboré en 2007 devra tenir compte des propositions formulées pour les différents modes de transport concernés, avant toute initiative réglementaire de la Commission.

Bruxelles, le 26 avril 2007.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

---

#### ANNEXE

Le texte de l'avis section suivant a été rejeté au profit de l'amendement adopté en session plénière mais a obtenu au moins un quart des votes exprimés.

##### Paragraphe 4.5.8

Supprimer le paragraphe 4.5.8

4.5.8 «Le CESE propose de remplacer les restrictions temporaires à la circulation décidées par les autorités nationales par des restrictions coordonnées à l'échelle de l'Union. Il faut pour cela adopter des dispositions communautaires en la matière, mesure qui doit être harmonisée avec la déclaration relative à un réseau routier transeuropéen minimal qui, n'étant pas soumis à de telles restrictions, permettrait d'assurer la continuité du transport routier, en veillant à la compatibilité avec les besoins des usagers des réseaux autres que les transporteurs».

Résultat:

93 votes en faveur de la suppression de la phrase,

49 contre et

10 abstentions.

---

(\*) Document COM(2003) 155 final, modifié par le document COM(2004) 361 final.

**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 Examen à mi-parcours du Programme pour la promotion du transport maritime à courte distance [COM(2003) 155 final]»**

COM(2006) 380 final

(2007/C 168/14)

Le 13 juillet 2006, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transport, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 mars 2007 (rapporteur: M. CHAGAS).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour et 2 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE a soutenu à plusieurs reprises les mesures visant le développement du transport maritime à courte distance (TMCD) en raison de son potentiel de croissance et de création d'emplois ainsi qu'en tant qu'alternative à d'autres modes de transport moins respectueux de l'environnement, qui pourrait contribuer à la réduction de la congestion du trafic, des accidents et de la pollution sonore comme atmosphérique.

1.2 Dans son avis sur le programme présenté en 2003, le CESE, a souligné la nécessité de valoriser le rôle des correspondants (*focal points*) en tant que point de contact avec l'industrie et moyens de faciliter l'intégration de ce mode de transport dans un système logistique intermodal. Le CESE appelle les États membres et les partenaires sociaux à redoubler d'efforts pour développer le réseau des correspondants.

1.3 Il est urgent que la Commission et les États membres assument la responsabilité qui leur incombe de créer les conditions nécessaires au développement des différents modes de transport, non seulement en mettant en place les infrastructures qui facilitent l'intermodalité mais également en comblant la lacune que l'industrie n'a pas su combler à savoir l'absence d'une véritable coopération complémentaire allant dans le sens de la durabilité non seulement économique mais également sociale et environnementale.

1.4 En ce qui concerne les actions proposées dans le programme de promotion du transport maritime à courte distance adopté en 2003, le CESE prend acte des progrès accomplis et appelle à une réalisation rapide des autres actions prévues, et en particulier, l'élimination des obstacles décelés. Le développement de la fonction de correspondant et l'élargissement de son champ d'action afin d'englober la multimodalité terrestre et la logistique associée peuvent contribuer à l'obtention des résultats escomptés.

1.5 Le CESE estime que la communication à l'examen devrait comporter une référence à la création d'un «espace maritime commun communautaire», ce qui pourrait contribuer de manière décisive à ce que le TMCD occupe une place importante dans le transport des marchandises intracommunautaire. Il serait tout à fait sensé que le transport maritime entre les ports

communautaires commence à être traité comme un transport domestique et non international, avec les avantages évidents en termes de simplification des procédures douanières qui en découleraient.

## 2. Historique

2.1 La Commission européenne a adopté en 2003 un programme pour la promotion du transport maritime à courte distance <sup>(1)</sup> (TMCD) en réponse à un appel du Conseil des ministres des transports adressé à la Commission et aux États membres en vue d'assurer non seulement le développement mais également l'intégration effective de ce mode de transport dans les chaînes de transport intermodales existantes.

2.2 Ce programme se composait de 14 actions à caractère législatif (5), technique (4) et opérationnel (5), elles-mêmes subdivisées en mesures et accompagnées d'un calendrier de mise en œuvre.

2.3 Dans l'avis <sup>(2)</sup> que le CESE a adopté en temps opportun, l'attention était attirée sur la nécessité d'une «application rigoureuse des délais proposés par la Commission» et le fait que si «certains goulets d'étranglement [n'étaient] pas éliminés, le transport maritime à courte distance ne [pourrait] pas évoluer vers l'intermodalité».

## 3. La communication de la Commission

3.1 Dans la communication adoptée maintenant par la Commission, il est procédé à une évaluation de l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures proposées dans le programme présenté en 2003 à travers un examen des progrès accomplis à ce jour et des lignes d'action sont proposées pour l'avenir.

### 3.2 Actions législatives

— Directive concernant certaines formalités déclaratives applicables aux navires à l'arrivée et/ou au départ des ports des États membres (IMO-FAL <sup>(3)</sup>): la transposition de la directive en droit national est presque achevée.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 155 final.

<sup>(2)</sup> CESE 1398/2003, rapporteur E. CHAGAS. JO C 32 du 5.2.2004.

<sup>(3)</sup> Formulaire de l'Organisation maritime internationale.

- Programme d'aides Marco Polo (tracé des autoroutes maritimes au titre d'une nouvelle action spécifique, dans le cadre de laquelle le concept d'«autoroute maritime» a été défini; les premières autoroutes maritimes seront opérationnelles en 2010. Cette action est à moitié achevée.
- L'on attend encore l'adoption finale de la proposition de directive sur les unités de chargement intermodales présentée par la Commission.
- La directive 2005/33/CE apporte des améliorations en matière d'impact environnemental, en particulier en ce qui concerne les émissions de SOx, NOx et de particules.

### 3.3 Actions techniques

- Le guide des procédures douanières applicables au transport maritime à courte distance est terminé.
- Le recensement et l'élimination des obstacles au progrès du transport maritime à courte distance (la suppression des obstacles administratifs, par exemple) sont à moitié terminés.
- Le rapprochement des pratiques nationales et l'informatisation des procédures douanières communautaires: le Nouveau système de transit informatisé (NSTI) est opérationnel depuis 2003; cette action est à moitié réalisée.
- La recherche et développement technologique: le réseau thématique pour le transport maritime à courte distance, REALISE, a achevé son travail à la fin de l'année 2005. L'action est à moitié réalisée.

### 3.4 Actions opérationnelles

- Guichets administratifs uniques: l'action est plus qu'à moitié achevée.
- Correspondants pour le transport maritime à courte distance. Ce sont des représentants des administrations maritimes nationales qui consultent la Commission. L'action est plus qu'à moitié achevée.
- Centres de promotion du TMCD en activité en Europe. Ils fournissent des conseils objectifs et impartiaux sur le recours au transport maritime à courte distance: l'action est plus qu'à moitié terminée. L'extension de la zone géographique couverte par les centres se poursuivra afin d'en garantir, tout du moins, leur sécurité financière.
- Amélioration de l'image du transport maritime à courte distance (par le truchement du «Short Sea Network», par exemple); l'action est plus qu'à moitié terminée.
- Informations statistiques: un premier outil est déjà à l'essai à Eurostat. Il permettra de faire des comparaisons utiles entre différents modes. La matrice de conversion actuellement disponible devra être perfectionnée.

3.3 Concluant que les actions proposées étaient celles qui s'imposaient, la Commission estime qu'il est nécessaire dans certains cas de définir de nouveaux objectifs et de fixer de nouveaux délais. Dans d'autres, elle entend mieux cibler ou élargir l'objectif à poursuivre. L'attention est également attirée sur la nécessité de mieux intégrer les ports communautaires dans la chaîne logistique.

## 4. Observations générales

4.1 Le CESE a marqué à plusieurs reprises son soutien aux mesures visant à développer le TMCD compte tenu de son potentiel de croissance et de création d'emplois et en tant qu'alternative à d'autres modes de transport moins respectueux de l'environnement, qui peut contribuer à la réduction des encombrements, du nombre d'accidents et de la pollution sonore et atmosphérique.

4.2 Les programmes successifs et les mesures de promotion du TMCD ont produit des résultats importants qui se traduisent, d'une part, par une croissance annuelle moyenne de 3,2 % depuis 2000 (8,8 % pour les marchandises conteneurisées) et, d'autre part, par l'élimination d'un nombre considérable d'obstacles identifiés comme étant ceux qui empêchent un développement accru du secteur. Sur les 161 obstacles initiaux, il n'en reste plus que 35. L'on peut supposer que parmi ces 35 se trouvent les plus difficiles à résoudre, raison pour laquelle il faut poursuivre avec détermination sur cette voie.

4.3 Lors de sa réunion du 11 décembre 2006, le Conseil a adopté un ensemble de conclusions sur la Communication de la Commission ainsi que des recommandations relatives au cadre législatif, au renforcement du développement et de la promotion du TMCD ainsi qu'à la coopération entre les États membres et la Commission, soutenant de manière générale les mesures proposées dans le cadre de cet examen à mi-parcours.

4.4 Lors de l'évaluation des résultats du programme, près de trois ans après son adoption, la Commission estime qu'il «est plus qu'à moitié achevé». Elle affirme néanmoins qu'il y a lieu de mieux intégrer le TMCD dans la «chaîne logistique d'approvisionnement». L'on peut voir cependant qu'une partie significative des mesures proposées aurait déjà dû être mise en œuvre. Exemple de retard: l'action n° 14 sur l'information statistique, qui avait déjà été proposée dans une communication de 1992. Un premier outil est maintenant à l'essai à Eurostat.

4.5 Dans son avis (\*) sur le programme présenté en 2003, le CESE soulignait la nécessité de valoriser le rôle des correspondants (*focal points*) en tant que relais avec l'industrie et moyen de faciliter l'intégration de ce transport dans un système intermodal logistique. Le CESE appelle les États membres et les partenaires sociaux à redoubler d'efforts pour développer le réseau de correspondants.

4.6 Malgré la formulation utilisée par la Commission, qui se réfère à une supposée chaîne d'approvisionnement utilisant le transport multimodal, l'on ne peut vraiment dire que celle-ci existe; la somme des différents systèmes logistiques et réseaux intermodaux ne pouvant être considérée comme une chaîne logistique en soi. Le manque de coordination et de coopération entre les différents segments de transport est assurément l'obstacle majeur à l'établissement et au développement d'une politique communautaire de transport cohérente et durable.

(\*) Voir note en bas de page.

4.7 Il est urgent que la Commission et les États membres assument la responsabilité qui leur incombe de créer des conditions favorables au développement de différents modes de transport, non seulement en assurant l'existence d'infrastructures qui facilitent l'intermodalité mais également en comblant la lacune que l'industrie n'a pas su combler, à savoir l'absence d'une véritable coopération complémentaire propice à la durabilité aussi bien économique que sociale et environnementale.

## 5. Observations particulières

### 5.1 Actions législatives

5.1.1 De toutes les mesures proposées, seule l'introduction de nouvelles Unités européennes de chargement intermodales n'a pas été mise en œuvre. La proposition a suscité de sérieuses réserves chez les différents acteurs économiques qui font valoir que l'adoption de nouveaux modèles pour les unités de chargement doit se faire au niveau international et pas seulement au niveau européen. Le CESE a également fait référence à certaines de ces préoccupations pour lesquelles il serait nécessaire de trouver les réponses appropriées. La Commission a récemment relancé le débat sur cette proposition et il semblerait que sa reformulation allant dans le sens de la nécessité de garantir que l'introduction d'un nouveau modèle de conteneurs n'implique pas nécessairement d'apporter des changements dans les modèles existants pourrait répondre à certaines des préoccupations manifestées.

5.1.2 Le programme Marco Polo devra continuer à jouer un rôle important dans le financement et le développement de nouvelles lignes ou l'extension de celles qui existent déjà. L'introduction des autoroutes de la mer en tant que nouvelle action spécifique pourra contribuer à leur concrétisation. Des doutes subsistent néanmoins quant au concept d'«autoroute de la mer». S'il y a lieu, d'une part, de soutenir l'idée de ne pas limiter leur application aux RTE-T, il faut, d'autre part, que leur introduction se fasse de manière transparente et sans entraîner de distorsions de concurrence.

5.1.3 En termes de performances environnementales, l'on enregistre des résultats positifs grâce aux efforts de l'industrie. Cependant, il est nécessaire de continuer à améliorer ces performances, indépendamment des termes de comparaison avec d'autres modes de transport. L'investissement dans la recherche et le développement de carburants et de moteurs plus propres doit être renforcé et encouragé. La législation communautaire en la matière devrait être revue en fonction des évolutions possibles. Il faut également investir dans la modernisation de certains segments de la flotte communautaire.

5.1.4 Le CESE se demande pourquoi il n'est pas fait référence dans la communication à l'examen à un «espace maritime commun communautaire», alors que ce concept est mentionné dans d'autres documents tels que le Livre vert pour une politique maritime, la révision à mi-parcours du Livre blanc 2001 ou la communication sur la logistique de marchandises. Une telle référence pourrait contribuer de manière décisive à ce que le TMCD occupe une place importante dans le transport de marchandises intracommunautaire. Il est tout à fait logique que le transport maritime entre les ports communautaires soit désormais traité comme transport domestique et non international, avec des avantages évidents en termes de simplification des procédures douanières que cela suppose.

### 5.2 Actions techniques

5.2.1 En ce qui concerne les mesures techniques proposées, le CESE prend acte des progrès accomplis et encourage la Commission et les États membres à poursuivre leur mise en œuvre. Il est particulièrement important que les travaux des groupes de contact des différentes administrations soient poursuivis pour trouver des solutions communes afin d'éliminer les obstacles qui subsistent.

### 5.3 Actions opérationnelles

5.3.1 Parmi les conclusions de la Commission sur l'application de ces mesures, il y a lieu de souligner le pari de l'élargissement du champ d'action des Centres de promotion du TMCD de manière à couvrir la promotion de la multimodalité terrestre et la logistique qui lui est associée. Il est essentiel d'approfondir la coopération entre les différents segments de la logistique en promouvant la coopération entre ceux-ci.

5.3.2 De même, les correspondants peuvent contribuer à trouver des solutions au niveau local et/ou régional pour que le TMCD soit plus performant. La participation des partenaires sociaux doit être encouragée ainsi que celle du Forum des industries maritimes (MIF).

5.3.3 Enfin, Il importe de disposer d'une information statistique fiable, harmonisée et complète. Comme cela a été dit précédemment, cette nécessité a déjà été mentionnée dans une communication de 1992. Le CESE reconnaît les progrès dernièrement enregistrés dans ce domaine et appelle la Commission et les États membres à accorder davantage d'attention à cette question.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières»**

COM(2006) 569 final — 2006/0182 (COD)

(2007/C 168/15)

Le 10 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71, paragraphe premier, alinéa c) 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 22 mars 2007 (rapporteur: M. SIMONS).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 26 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Conclusions

1.1 Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission visant à donner un contenu au troisième pilier de la politique de sécurité routière, à savoir la gestion de la sécurité des infrastructures routières. Parallèlement aux actions centrées sur les conducteurs et sur l'amélioration de l'état des véhicules, la proposition de directive a pour objectif d'intégrer la sécurité dans toutes les phases de la planification, de la conception et de l'exploitation des infrastructures routières dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Tous ces aspects sont d'une égale importance en matière de politique de sécurité routière.

1.2 Bien que le Comité soit conscient du fait que de manière générale, là où les infrastructures sont déjà bien développées, l'impact des mesures relatives aux infrastructures routières sera moindre que celui des actions centrées sur les conducteurs ou les véhicules, il est convaincu qu'il y a lieu d'utiliser ici aussi tous les moyens afin d'améliorer la sécurité routière et de réduire le nombre des victimes.

1.3 De l'avis du Comité, les mesures proposées pour le troisième pilier de la politique de sécurité routière ne devraient pas se limiter au seul réseau transeuropéen, mais être étendues à toutes les routes des États membres situées en dehors des zones urbaines, puisqu'il est établi que de nombreux accidents s'y produisent. Dans la mesure où le but visé est de réduire le plus possible le nombre des victimes, et où l'on constate que le plus grand potentiel de «gains» en vies humaines (1.300 tués de moins au lieu de 600) se trouve précisément dans les infrastructures autres que celles appartenant au RTE, l'on est en droit de s'attendre à ce que la Commission attache beaucoup plus d'importance à cet aspect. Le Comité considère que l'article 71, paragraphe premier, alinéa c) du traité instituant la Communauté européenne constitue une bonne base à cette fin.

1.4 Par conséquent, le Comité invite les États membres à approuver l'extension du champ d'application de la directive à toutes les routes situées en dehors des zones urbaines.

1.5 La Commission a choisi de présenter son action sous la forme d'une directive. Le Comité, du point de vue de l'efficacité des mesures proposées, estime qu'une directive n'aura pas l'effet désiré car cet instrument laisse trop de liberté aux États membres, et ne sera dès lors pas appliqué uniformément. Eu égard à l'objectif de la Commission, à savoir réduire de moitié le nombre de tués sur les routes européennes d'ici 2010 par rapport à l'an 2000, il est nécessaire, selon le Comité, de

recourir à un instrument juridique plus contraignant qu'une directive, dont les dispositions devront être respectées par toutes les parties concernées, au sein des autorités comme du secteur privé.

1.6 L'obligation de respecter le principe de subsidiarité dans le cadre de la base juridique citée au paragraphe 1.3 ne constitue pas un obstacle. Au contraire, la certitude d'une application uniforme, tellement nécessaire dans ce cas, requiert précisément l'intervention de la Communauté.

1.7 Le Comité souhaite également insister sur l'importance d'analyser les causes des accidents de la route. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra déterminer avec précision dans quelle mesure le dimensionnement de l'infrastructure routière est à l'origine des accidents, et prendre des mesures efficaces.

## 2. Introduction

2.1 Jusqu'aux années 1990, les accidents de la route étaient considérés comme un phénomène inhérent à la mobilité caractéristique de notre mode de vie économique et de notre type de société.

2.2 Le rôle de la Communauté européenne était lui aussi limité. Manquant de compétences claires, elle ne pouvait pas faire grand chose. Elle pouvait tout au plus adopter des directives, surtout dans le domaine des normes techniques, afin d'améliorer les équipements de sécurité des véhicules (port obligatoire de la ceinture de sécurité, limiteurs de vitesse pour les camions, etc.).

2.3 Depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, toutefois, l'on assiste à un tournant décisif dans la réflexion dans ce domaine. Des études ont montré que la sécurité routière constitue l'une des préoccupations essentielles des citoyens européens. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le transport par la route, qui est le mode de transport le plus coûteux en vies humaines.

2.4 En 2000, plus de 40.000 personnes sont décédées et plus d'un million sept cent mille autres ont été blessées dans des accidents de la route dans l'Union européenne, qui comptait alors 15 États membres. Les coûts directs mesurables liés aux accidents de la route se sont élevés à 45 milliards d'euros, tandis que les coûts indirects, y compris les dommages physiques et psychiques causés aux victimes et à leurs familles, s'élèvent à 160 milliards d'euros par an.

2.5 Depuis l'adoption du traité de Maastricht, la Communauté européenne est mieux outillée, sur le plan juridique, pour adopter des mesures en matière de sécurité routière, bien qu'une véritable politique commune dans ce domaine soit encore difficile du fait de l'application du principe de subsidiarité.

2.6 Le Livre blanc de 2001 intitulé «*La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*» et la communication de juin 2003 sur le programme d'action européen pour la sécurité routière consacrent une grande attention aux mesures susceptibles d'améliorer la sécurité routière. Parallèlement aux actions centrées sur les conducteurs et les véhicules, les mesures ayant trait aux infrastructures routières constituent le troisième élément clef de cette stratégie.

2.7 En ce qui concerne les infrastructures de sécurité routière, il n'existe pour le moment aucune initiative à l'échelle européenne. Certes, la sécurité routière s'est améliorée sur les routes équipées de systèmes de gestion et de contrôle du trafic basés sur les technologies de l'information et des communications (TIC), mais la mise en œuvre de ces outils est encore loin d'être systématique.

2.8 Il reste dès lors beaucoup à faire quant à l'amélioration de la sécurisation des infrastructures. Toutefois, l'on constate que les autorités nationales ont tendance à réduire les ressources financières consacrées aux infrastructures routières, alors même que les usagers attachent de plus en plus d'importance à la qualité et au niveau de sécurité des routes.

2.9 C'est pourquoi la Commission tente, en présentant la proposition de directive à l'examen, d'intégrer la sécurité dans toutes les phases du processus de l'infrastructure du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Elle a pour but, outre une évaluation des incidences sur l'économie et l'environnement, d'introduire une évaluation des incidences sur la sécurité routière.

### 3. Observations générales

3.1 Le Comité juge assez ambitieux l'objectif de la Commission de réduire de moitié d'ici 2010 le nombre de victimes d'accidents mortels de la route par rapport à l'an 2000 (de 40.000 en 2000 à 25.000 en 2010). Il s'est déjà exprimé en ce sens dans son avis du 10 décembre 2003 sur la communication de la Commission intitulée «Programme d'action européen pour la sécurité routière — Réduire de moitié le nombre de victimes d'accidents de la route dans l'Union européenne d'ici 2010: une responsabilité partagée».

3.2 L'on rappellera qu'en 2005, le nombre des victimes d'accidents de la circulation s'élevait encore à 41.500 personnes. Cela en dépit du fait que dans l'intervalle, de nombreuses mesures ont été prises dans le domaine de l'amélioration de la sécurité routière. Le Comité jugeant que chaque victime de la route est une victime de trop, il attend de la Commission une intervention beaucoup plus énergique pour atteindre l'objectif visé. Celle-ci pourrait par exemple lancer une grande campagne européenne en faveur de la sécurité routière et recommander aux États membres de prendre des mesures plus fermes afin de faire baisser le nombre de victimes d'accidents de la route.

3.3 De l'avis du Comité, les mesures communautaires ayant pour objet l'amélioration de la sécurité routière centrées sur les conducteurs et sur les véhicules sont précisément celles qui se sont révélées les plus efficaces. Il estime que les mesures relatives à l'amélioration des infrastructures routières, troisième pilier de la politique de sécurité routière, sont moins efficaces et qu'elles

auront, en fonction de la situation dans l'État membre concerné, un impact plus faible sur la diminution du nombre des victimes d'accidents. Cela étant dit, le Comité estime que tous les moyens doivent être mis en œuvre afin de réduire le nombre des victimes, par exemple en introduisant des normes en matière de dimensionnement de l'infrastructure routière et de signalisation dans l'UE.

3.4 Le point de vue du Comité quant aux conséquences de la proposition de directive est confirmé par l'analyse d'impact de la proposition de directive de 2003 effectuée par le réseau thématique ROSEBUD. Cette étude concluait qu'il était raisonnable d'estimer que la mise en œuvre de la directive sur la sécurité des infrastructures sur les axes du réseau transeuropéen permettrait de réduire chaque année le nombre de tués de plus de 600 et le nombre de blessés de plus de 7.000. Toutefois, si cette directive était également applicable à toutes les routes situées en dehors des zones urbaines, le nombre de victimes baisserait d'environ 1 300 par an, ce qui représenterait une économie financière annuelle de 5 milliards d'euros.

3.5 Le Comité considère que l'article 71, paragraphe premier, alinéa c) du traité instituant la Communauté européenne constitue une bonne base à cette fin. Par conséquent, il invite les États membres à approuver l'extension du champ d'application de la directive à toutes les routes situées en dehors des zones urbaines.

3.6 La proposition de directive comporte un ensemble minimal d'éléments qui, selon la Commission, sont nécessaires pour avoir un effet en matière de sécurité et pour diffuser des procédures ayant démontré leur efficacité. À cet égard, la Commission cite les quatre procédures suivantes, qui jouent un rôle central dans tout système de gestion de la sécurité des infrastructures routières: évaluation des incidences sur la sécurité routière, audits de sécurité routière, recensement des tronçons routiers à haut risque (points noirs) et inspections de sécurité menées dans le cadre de l'entretien régulier de la voirie. Le Comité émet de fortes réserves quant à l'efficacité des mesures proposées sous forme de directive; en effet, les quatre procédures précitées ne seront sans doute pas appliquées uniformément dans tous les États membres de l'Union européenne.

3.7 La Commission estime que la directive est précisément l'instrument le mieux adapté pour parvenir à la fois à une amélioration de la sécurité et à une limitation des charges administratives tout en respectant les différentes traditions, valeurs et normes en vigueur dans les États membres. Le Comité ne partage pas cet avis pour les raisons exposées aux paragraphes 3.4 et 3.5 du présent document.

3.8 Une directive n'aura pas l'effet désiré car cet instrument laisse trop de liberté aux États membres, et ne sera dès lors pas appliqué uniformément. Eu égard à l'objectif de la Commission, à savoir réduire de moitié le nombre de tués sur les routes européennes d'ici 2010 par rapport à l'an 2000, il est nécessaire, selon le Comité, de recourir à un instrument juridique plus contraignant qu'une directive, dont les dispositions devront être respectées par toutes les parties concernées, au sein des autorités comme du secteur privé.

3.9 Selon la Commission, les propositions figurant dans la proposition de directive n'entraîneraient que des hausses marginales en termes de coûts, hausses qui seraient de plus amorties rapidement par la diminution du nombre des accidents. Le Comité se demande sur quelle base repose cette assertion de la Commission.

#### 4. Observations particulières

4.1 De l'avis du Comité, les mesures proposées pour les infrastructures routières, troisième pilier de la politique de sécurité routière, ne devraient pas, tout comme les deux autres piliers — les conducteurs et les véhicules — porter sur le seul réseau transeuropéen, mais être étendues à toutes les routes situées en dehors des zones urbaines, puisqu'il est établi que de nombreux accidents s'y produisent.

4.2 C'est là également l'un des résultats de la consultation publique effectuée sur internet du 12 avril au 19 mai 2006. Une bonne partie des personnes ayant participé à l'enquête proposait d'étendre les dispositions de la directive aux routes ne faisant pas partie du réseau transeuropéen, étant donné que c'est précisément sur ces routes que l'on pourrait sauver le plus grand nombre de vies humaines.

4.3 La proposition de directive établit des procédures ayant trait aux évaluations des incidences sur la sécurité routière, aux audits de sécurité et aux inspections de sécurité routière. Chaque État membre est censé communiquer de manière uniforme les informations demandées en se conformant aux spécifications figurant dans les annexes. De l'avis du Comité, la marge de manœuvre laissée aux États membres par un instrument tel qu'une directive est trop large pour permettre une comparaison valable des effets de la directive.

4.4 À titre d'exemple, à la rubrique «Évaluation des incidences sur la sécurité routière» à l'annexe I de la directive, figurent un certain nombre d'éléments que les États membres sont invités à prendre en compte lors de l'évaluation. Cette énumération laisse aux États membres une marge de manœuvre telle qu'il est très douteux que l'on obtienne des résultats comparables.

4.5 La même observation vaut également pour les critères énumérés à l'annexe II de la directive, relatifs aux audits de la sécurité routière. Là encore, les États membres disposent de nombreuses possibilités d'interprétation.

4.6 En ce qui concerne les inspections de sécurité, s'ajoute à l'argument précité le fait que l'on trouve parmi les critères et éléments mentionnés à l'annexe III de la directive devant figurer

dans les rapports de l'équipe d'inspection, «l'analyse des rapports d'accidents». De l'avis du Comité, ce n'est pas tant les rapports d'accident qu'il y a lieu d'analyser que les causes de ces accidents. Ce dernier aspect est malheureusement absent de l'article 7 de la proposition de directive comme de son annexe IV, laquelle énumère pourtant dans le détail les données devant figurer dans les rapports d'accidents.

4.7 Comme le déclarait le Comité dans son avis du 10 décembre 2003 sur la communication de la Commission intitulée «Programme d'action européen pour la sécurité routière — Réduire de moitié le nombre des victimes d'accidents de la route dans l'Union européenne d'ici 2010: une responsabilité partagée», l'établissement de cartes des accidents mortels sur lesquelles seraient indiqués notamment les «points noirs», assorties d'une analyse des causes des accidents survenus permettrait de disposer d'informations utiles. En outre, le Comité, dans ce même avis, attirait l'attention sur les travaux de l'organisation «Euro-Rap», qui publie une carte routière de différents pays européens en indiquant le degré de dangerosité des différentes routes. Ces cartes sont établies sur la base du nombre des accidents survenus.

4.8 Le Comité conseille à la Commission d'ajouter à sa proposition une recommandation aux États membres concernant l'augmentation du nombre de parkings surveillés pour tous les usagers, y compris les moins valides, le long des routes principales. La sécurisation des parkings est souhaitable, car si ce n'est pas le cas les chauffeurs poursuivent leur route, ce qui peut donner lieu, par exemple, à des infractions à la réglementation relative au temps de conduite et de repos, compromettant la sécurité routière.

4.9 Le Comité estime que la question de l'éclairage des autoroutes ne bénéficie pas d'une attention suffisante. Il est souhaitable que les États membres harmonisent leur politique en la matière afin d'améliorer la sécurité routière.

4.10 Enfin, le Comité souhaite signaler à la Commission qu'une présentation visuelle par les États membres des «points noirs» de l'infrastructure, c'est-à-dire des routes sur lesquelles des accidents se produisent fréquemment, est un outil important pour la sensibilisation des usagers de la route.

Bruxelles, le 26 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté»**

COM(2006) 594 final — 2006/0196 (COD)

(2007/C 168/16)

Le 1<sup>er</sup> décembre 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 47.2, 55 et 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 mars 2007 (rapporteur: M. HENCKS).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 26 avril), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 131 voix pour, 26 voix contre et 8 abstentions.

## 1. Recommandations

1.1 Par la proposition de directive sous avis la Commission entend procéder au 1<sup>er</sup> janvier 2009 à la dernière étape de l'ouverture du marché postal en maintenant un service universel dans ses dimensions principales actuelles dans tous les Etats membres de l'Union, tout en abolissant les droits exclusifs (secteur réservé) pour financer ledit service universel.

1.2 Le principal problème que pose l'organisation de cette dernière étape consiste à définir la marche à suivre pour maintenir un secteur postal performant et compétitif qui continue d'offrir un service universel de grande qualité à des tarifs abordables aux particuliers et aux entreprises en Europe, dans l'intérêt de la compétitivité de l'économie, des besoins des citoyens, quelle que soit leur situation géographique, financière ou autre, de l'emploi et du développement durable.

1.3 Le CESE estime que les éléments fournis par la Commission à l'appui de son projet ne permettent pas de garantir avec la sécurité indispensable le financement durable du service universel dans chacun des Etats membres, en particulier pour ceux qui sont confrontés à des conditions difficiles de géographie physique et humaine, et ainsi ne peuvent aujourd'hui invalider le financement par le biais d'un secteur réservé qui a fait les preuves de son efficacité et de son équité pour un grand nombre d'Etats membres.

1.4 Le CESE ne pourra cautionner que les coûts résiduels du service universel soient compensés par l'introduction d'une redevance ou hausse des tarifs pour les utilisateurs ou par des subventions publiques alors que l'actuel service ne comporte pas de frais spécifiques pour l'utilisateur/contribuable.

1.5 Le CESE n'est pas convaincu à ce stade ni d'un système «play or pay», système dans lequel chaque opérateur a une obligation de service universel de laquelle il peut se défaire en participant au financement du service universel ni d'un recours à un fonds de compensation.

1.6 La Commission doit préciser le cadre dans lequel la libéralisation des services postaux pourrait se poursuivre. Il s'agit

d'un préalable avant que ne soit supprimé un secteur réservé nécessaire au financement du service universel.

1.7 Vu toutes les incertitudes et risques qui planent sur une ouverture totale du marché postal, la date butoir du 1.1.2009 paraît irréaliste, ceci d'autant plus que les opérateurs postaux en place dans les Etats membres n'ayant adhéré à l'Union qu'à partir de 2004 ne disposeraient pas d'un temps suffisant pour s'adapter aux nouvelles données.

1.8 Le CESE demande:

- de prolonger l'actuelle directive,
- de prévoir une éventuelle libéralisation complète du secteur postal au 1.1.2012 sous réserve que d'ici là des propositions de financement crédibles apportant une valeur ajoutée par rapport au secteur réservé, aient été trouvées en étroite concertation avec toutes les parties concernées,
- d'intégrer dans le service universel des envois postaux spécifiques expédiés ou adressés à des personnes aveugles ou mal voyantes et à leurs organisations.

## 2. Introduction

2.1 Les services postaux revêtent une importance socio-économique considérable pour la cohésion économique, sociale et territoriale et pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Ils contribuent directement au lien social et aux droits fondamentaux de chacun, au maillage et à la solidarité des populations et des territoires, à la compétitivité de l'économie européenne, et finalement au développement durable.

2.2 Selon les estimations de la Commission, les services postaux traitent 135 milliards d'envois chaque année dans l'UE, ce qui représente un chiffre d'affaires de quelque 88 milliards d'euros, c'est-à-dire environ 1 % du produit intérieur brut (PIB) de la Communauté. Les deux tiers de ce chiffre d'affaires sont générés par les services de courrier, le reste provenant des services d'expédition de colis, de courrier express et de services accessoires.

2.3 Un service postal universel, garantissant l'accès de tous les citoyens, quelle que soit leur situation géographique, financière ou autre, à des services postaux de qualité, fiable et à des prix abordables, est un élément essentiel du modèle social européen et de la stratégie de Lisbonne. Un service universel de haute qualité est une nécessité aussi bien pour les citoyens que pour les acteurs économiques qui sont les principaux ordonnateurs des services postaux et qui ont besoin que chaque lettre et chaque colis soit distribué à chaque destinataire, quelles que soient ses caractéristiques ou sa localisation.

2.4 Les réformes, les développements technologiques ainsi qu'un degré d'automatisation accru du secteur postal ont conduit à de substantielles améliorations de la qualité, accroissements de l'efficacité et prises en compte des besoins des clients.

2.5 Ces évolutions, contrairement aux prévisions pessimistes selon lesquelles les services postaux constituent un marché continuellement en déclin, démontrent le potentiel de croissance que les opérateurs voient dans le développement de nouveaux services comme les achats à domicile, le commerce électronique, et le courrier hybride.

2.6 Contrairement aux autres industries de réseaux, le métier postal, surtout celui de la distribution, se caractérise toujours par une forte activité manuelle et un service à la personne, le secteur postal constitue un secteur important en matière d'emploi; on estime que dans l'Union plus de 5 millions d'emplois dépendent directement du secteur postal ou y sont étroitement liés. La main-d'œuvre, dans le coût constitue le plus souvent des frais fixes et qui représente la plus grande partie (+/- 80 %) du coût total, se trouve particulièrement exposée à d'éventuelles mesures de rationalisation dans le cadre de la libéralisation et de la compétitivité.

2.7 Finalement, le CESE voudrait encore relever que les enquêtes périodiques «Euro-baromètre» font ressortir une satisfaction générale de la grande majorité des usagers par rapport à la qualité des services postaux prestés.

### 3. Historique

3.1 Initiée par le livre vert du 11 juin 1992 sur le développement du marché unique des services postaux, et la communication du 2 juin 1993 intitulée «lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires», la libéralisation graduelle et maîtrisée du secteur postale a été entamée, il y a près de 10 ans, par la directive 97/67/CE, communément appelée «directive postale».

3.2 La directive postale, qui viendra à échéance au 31.12.2008 a établi des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux concernant:

- le service universel;
- le secteur réservé (monopole);
- les principes tarifaires et la transparence des comptes pour les prestataires du service universel;
- les normes de qualité;

- l'harmonisation des normes techniques;
- la création d'autorités réglementaires nationales indépendantes.

### 3.3 Service Universel

3.3.1 Selon cette directive, les États membres ont l'obligation de garantir à tous les utilisateurs un service universel à des prix abordables, garantissant tous les jours ouvrables, et pas moins de cinq jours par semaine, en tout point du territoire, au minimum:

- la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à deux kilogrammes et des colis postaux jusqu'à 10 kilogrammes;
- les services relatifs aux envois recommandés et aux envois avec valeur déclarée;
- des points d'accès appropriés au réseau postal sur tout le territoire.

3.3.2 Les règles communautaires garantissent ainsi à chaque habitant de l'Union européenne un réel service de communication, quelles que soient les caractéristiques de géographie physique et humaine de leur territoire de vie.

3.3.3 Le service universel tel que défini ci-avant, qui comprend aussi bien les services nationaux que les services transfrontaliers, doit respecter des normes de qualité déterminées, visant en particulier les délais d'acheminement ainsi que la régularité et la fiabilité des services fixées par les États membres (services nationaux) et le Parlement et le Conseil (services transfrontaliers communautaires).

### 3.4 Secteur Réservé

3.4.1 Lorsqu'un Etat membre estime que les obligations de service universel constituent une charge financière inéquitable pour le prestataire dudit service il peut lui réserver le monopole de la levée, du tri, du transport et de la distribution des envois de correspondance intérieure et, dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel, du courrier transfrontalière et du publipostage

- d'un poids jusqu'à 50 grammes (ou dont le coût d'affranchissement n'est pas supérieur à 2,5 fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide).

## 4. Projet de directive de la Commission

4.1 L'étude prospective que la Commission a fait établir par un consultant international<sup>(1)</sup> conclut que l'achèvement du marché intérieur des services postaux dans tous les États membres en 2009 est compatible avec le maintien d'un service universel de haute qualité. Cette étude précise néanmoins que les risques qui en résultent pour le maintien du service universel impliquent que des mesures dites d'«accompagnement» soient prises par la majorité des Etats membres.

<sup>(1)</sup> The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, PricewaterhouseCoopers.

4.2 Le projet de directive sous avis prévoit l'ouverture totale du marché postal pour le 1<sup>er</sup> janvier 2009 tout en sauvegardant le niveau commun de service universel dans ses dimensions principales actuelles, pour tous les utilisateurs, dans tous les États membres de l'Union.

4.3 A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 les États membres ne seraient plus autorisés à accorder des droits exclusifs ou spéciaux (secteur réservé) pour la mise en place et la prestation de services postaux.

4.4 Les États membres ne devraient plus nécessairement procéder à une désignation obligatoire du ou des prestataires du service universel, mais pourraient confier la prestation dudit service, avec une limitation dans le temps, aux forces du marché en laissant les soins aux États membres de déterminer les régions ou services spécifiques pour lesquels le service universel ne peut être assuré par les forces du marché et en prévoyant l'attribution de marchés publics pour que ces services soient assurés de manière économiquement avantageuse.

4.5 Lorsque la prestation du service universel nécessite un financement externe, les États membres pourraient choisir parmi les possibilités suivantes:

- passation de marchés publics;
- compensation publique par des subventions directes de l'Etat;
- fonds de compensation alimenté par une redevance imposée aux prestataires de service et/ou aux utilisateurs;
- mécanisme de type «play or pay» liant l'octroi d'autorisations soit à des obligations de service universel soit au financement d'un fonds de compensation.

4.6 La directive sous avis introduit également une nouvelle disposition qui impose aux États membres d'évaluer la nécessité de garantir un accès transparent et non discriminatoire pour tous les opérateurs aux éléments de l'infrastructure postale et aux services suivants: le système de code postal, la base de données des adresses, les boîtes postales, les boîtes aux lettres, les informations sur les changements d'adresse, le service de réacheminement, le service retour à l'expéditeur. L'accès en aval aux parties «tri» et «distribution» n'est pas visé par les dispositions précitées.

## 5. Remarques générales

5.1 Le CESE a toujours apprécié que, contrairement à d'autres secteurs, la libéralisation des services postaux n'ait pas été faite par un passage en force, mais a été réalisée jusqu'ici de manière graduelle et maîtrisée. Il se félicite que le projet confirme les principales dimensions du service universel garanti à chaque utilisateur. Néanmoins le CESE demande que la gratuité des envois postaux spécifiques expédiés ou adressés à des personnes aveugles ou mal voyantes soit intégrée dans le service universel.

5.2 Pour la Commission le principal problème que pose l'organisation de la dernière étape de l'ouverture totale du marché postal dans l'Union consiste à définir la marche à suivre pour obtenir un secteur postal performant et compétitif qui continue d'offrir un service de grande qualité à des tarifs abordables aux particuliers et aux entreprises en Europe.

5.3 Or, le CESE estime que les éléments fournis par la Commission à l'appui de son projet ne permettent pas de garantir avec la sécurité indispensable le financement durable du service universel dans chacun des États membres, en particulier pour ceux qui sont confrontés à des conditions difficiles de géographie physique et humaine, et ainsi ne peut aujourd'hui invalider le financement par le biais d'un secteur réservé qui a fait ses preuves de son efficacité et de son équité pour un grand nombre d'États membres.

5.4 Le CESE ne pourra cautionner que les coûts nets résiduels du service universel soient compensés par l'introduction d'une redevance ou hausse des tarifs pour les utilisateurs ou par financement par le biais de subventions publiques, alors que l'actuel service universel en tant que tel ne comporte pas de frais spécifiques pour les utilisateurs/contribuables.

5.5 Le CESE n'est pas convaincu à ce stade d'un système «play or pay», système dans lequel chaque opérateur a une obligation de service universel de laquelle il peut se défaire en participant au financement du service universel. Dans la pratique ce type de système a uniquement été mis à l'essai en Finlande sans résultat significatif. De même, le recours à un fonds de compensation semble également inapproprié; force a été au seul Etat membre, en l'occurrence l'Italie, où un tel système a été expérimenté, d'en enregistrer l'échec.

5.6 Il en est de même d'un financement du service universel par le biais de subventions publiques ce qui en fait revient à grever les finances publiques déjà sous pression par ailleurs, à charge, une fois de plus, des utilisateurs/contribuables.

5.7 Finalement le CESE relève que les propositions de financement alternatives proposées par la Commission n'ont pas été analysées quant à leur praticabilité et leur efficacité. Les mettre en application dans ces conditions exposerait les États membres au risque de se retrouver dans une situation de non-retour où le marché est complètement libéralisé et où le service universel n'est plus garanti.

5.8 Il faudra donc, avant toute nouvelle étape de libéralisation, fixer des règles et un cadre clair et stable. Le secteur réservé ne devra, le cas échéant, être aboli qu'après avoir fixé ce cadre, incluant en particulier des mesures réellement efficaces et durables de financement du service universel clairement identifiées et analysées pour chaque État membre. C'est un préalable avant qu'il ne soit procédé à la suppression du seul mode de financement qui, à ce jour, a montré son efficacité, à savoir un secteur réservé approprié.

5.9 Depuis une dizaine d'années le nombre d'emplois dans le secteur postal a diminué de l'ordre de dizaines de milliers de postes de travail (0,7 % selon la Commission) alors que nombreux d'autres emplois ont été remplacés par des emplois précaires ou aux mauvaises conditions de travail, que ce soit dans les centres de tri, les services de distribution ou dans les bureaux de poste.

5.10 Même si divers facteurs, comme les nouvelles technologies, la concurrence par d'autres moyens de communications, tels que les communications électroniques, expliquent une partie de cette évolution, l'ouverture du marché n'en reste pas moins une raison principale.

5.11 Dès lors, l'affirmation de la Commission que l'achèvement du marché intérieur des services postaux permettra, grâce à une concurrence accrue, de libérer un potentiel de création d'emploi apte à compenser les pertes d'emplois auprès des opérateurs historiques, reste à être démontrée.

5.12 Pour ce qui est du potentiel de croissance du secteur, le projet ne fait aucune proposition autre que de gérer un déclin apparemment jugé irréversible des services postaux traditionnels, sans les resituer par rapport aux besoins de communications impliqués par la stratégie de Lisbonne et la société de la connaissance et sans examiner les effets en termes d'efficacité énergétique.

5.13 Les propositions de la Commission laissent aux États membres le soin d'assurer l'essentiel des fonctions de régulation au point que le marché intérieur des services postaux de la Communauté se résumera en fin du compte à une juxtaposition de 27 organisations et marchés nationaux, sans cohésion

communautaire. Le CESE renouvelle son attachement à la réalisation d'un secteur postal communautarisé, doté de règles valables dans toute l'Union tant pour la concurrence que pour la fourniture du service universel.

5.14 Vu toutes les incertitudes et risques qui planent sur une ouverture totale du marché postal, le CESE ne pourra cautionner de fixer dès à présent la date butoir au 1.1.2009, ceci d'autant plus que les opérateurs postaux en place dans les États membres n'ayant adhéré à l'Union qu'à partir de 2004 ne disposeraient pas d'un temps suffisant pour s'adapter aux nouvelles données.

5.15 Le CESE demande la prolongation de l'actuelle directive et de prévoir une éventuelle libéralisation complète du secteur postal au 1.1.2012 sous réserve que d'ici là des propositions crédibles apportant une valeur ajoutée par rapport au secteur réservé, aient été trouvées en étroite concertation avec toutes les parties concernées.

Bruxelles, le 26 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

## Avis du Comité économique et social européen sur «Les transports dans les aires urbaines et métropolitaines»

(2007/C 168/17)

Le 19 janvier 2006, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la proposition susmentionnée.

Le 7 novembre 2006, peu avant l'achèvement des travaux portant sur cet avis d'initiative, la présidence allemande a demandé au Comité d'élaborer un avis exploratoire sur «*Les transports dans les aires urbaines et métropolitaines*».

Sur les douze problématiques soulevées, le Bureau du CESE a décidé d'en confier cinq à la section TEN. Celle-ci a considéré pertinent d'intégrer ces dernières au travail actuellement en cours sur «la situation des transports publics et transports ferroviaires régionaux de passagers en Europe et dans les nouveaux États membres en particulier» et d'élargir ce thème en conséquence.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 mars 2007 (rapporteur: M. RIBBE).

Lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité a adopté l'avis suivant par 106 voix pour, 2 voix contre et 30 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE est très préoccupé par le recul manifeste qu'il observe dans les villes s'agissant de la part des transports publics de passagers à brève distance dans un volume global du trafic en forte croissance. Cette tendance ne concerne pas les seuls pays de l'UE15 mais également et surtout les nouveaux États membres, où elle se renforce rapidement.

1.2 L'accroissement des nuisances urbaines du fait du trafic, en particulier du trafic automobile, provoque nombre de

problèmes qui restent irrésolus dans la plupart des cas. Pour renverser cette tendance, une action concertée de la Commission, des États membres et des communes est donc nécessaire.

1.3 40 % des gaz à effet de serre liés aux transports proviennent d'Europe. La politique des transports urbains a donc des implications qui dépassent largement l'espace géographique occupé par les villes elles-mêmes.

1.4 Le CESE considère que pour améliorer la qualité de la vie et la protection de l'environnement dans les villes et pour atteindre les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique et d'efficacité énergétique, une double exigence est nécessaire: toute politique d'urbanisme et de transports urbains devrait viser avant toute chose premièrement à ne pas «produire» de circulation ou si c'est le cas, dans des proportions minimales, et deuxièmement, à gérer ou pouvoir gérer autant que possible les besoins de mobilité au moyen de modes de transport respectueux de l'environnement (transports publics de passagers à brève distance, vélo et marche).

1.5 Il importe que les villes restent agréables à vivre, il est contre-indiqué de développer des villes faites pour la voiture et il convient de rompre avec l'époque où tous les modes de transport étaient encouragés à la fois: il n'y a plus ni moyens financiers ni surfaces disponibles pour cela. Le CESE demande instamment aux collectivités locales aussi bien qu'aux gouvernements nationaux et à la Commission de tenir compte de ce principe dans l'ensemble des réglementations et programmes de soutien.

1.6 L'urbanisme et la planification de la construction assurés par les collectivités territoriales doivent empêcher à l'avenir la progression du mitage du territoire et le découpage fonctionnel des zones urbaines afin d'éviter autant que possible de produire de la circulation. Il conviendrait d'utiliser à cet effet des instruments prééminents de la planification nationale et régionale afin que les villes et les zones périphériques puissent coordonner leur développement urbain et veiller ainsi d'emblée à ne pas produire de la circulation.

1.7 Le Comité préconise en outre que les objectifs soient clairement hiérarchisés et que la priorité soit mise sur les transports publics de passagers à brève distance ainsi que sur les déplacements en vélo et à pied plutôt que sur les infrastructures destinées aux véhicules. Ce n'est qu'ainsi que la qualité de vie, celle de l'habitat et de l'environnement pourront être à nouveau améliorées dans les zones métropolitaines.

1.8 Il considère par conséquent qu'un des grands champs d'action qui s'ouvrent à la Commission, au Parlement, aux gouvernements des États membres et aux collectivités locales consiste à développer l'offre publique en matière de transports et ce, tant pour des motifs de protection de l'environnement et de la santé publique que pour assurer une palette de services de base en matière de mobilité et dans le souci de garantir le bien-être de toutes les catégories de la population, notamment les personnes handicapées.

1.9 «(...) Pour ne pas compromettre davantage la qualité de notre vie et l'environnement, il convient de privilégier, dans le cadre d'une approche intégrée, le développement de systèmes de transports publics de passagers. Cela vaut pour nous tous, et notamment pour les quelque 40 % de ménages européens qui ne possèdent pas de voiture particulière». Malheureusement, cette conclusion et cette prise de conscience que la Commission européenne a exprimées il n'y a même pas dix ans dans sa communication intitulée «Développer le réseau des citoyens»<sup>(1)</sup> sont, en pratique, restées jusqu'à présent sans effet sur l'action dans ce domaine. Le CESE ne peut que constater la dichotomie criante entre les nombreuses déclarations en faveur des transports publics de passagers à brève distance et la réalité politique.

(1) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social — Développer le réseau des citoyens — L'importance de bons transports locaux et régionaux de passagers et le rôle de la Commission européenne dans leur mise en place, COM(1998) 431 final du 10.7.1998.

1.10 Le CESE invite la Commission à présenter dans le cadre du Livre vert annoncé sur les transports urbains un train de mesures adéquates dégagant des orientations et établissant des programmes d'action de nature à concourir à cet objectif. À cette occasion, il convient également de déterminer pourquoi bon nombre des bonnes intentions affichées dans le cadre des «réseaux de citoyens» n'ont pas été concrétisées.

1.11 Les États membres devraient se sentir tenus de prendre en charge financièrement les services sociaux qu'ils exigent de la part des entreprises de transport (par exemple les réductions sur le prix des billets pour les scolaires, les retraités, les personnes handicapées, etc.) et de soutenir les communes dans leurs projets d'investissements. Celles-ci devraient établir, comme il est mentionné dans la «Stratégie thématique — environnement urbain», des plans de transports urbains durables qui aient obligatoirement pour objectif le passage à des modes de transport respectueux de l'environnement (transports publics de passagers à brève distance, vélo, marche), en respectant des exigences minimales qui restent à fixer au niveau européen, et devraient comprendre un objectif quantitatif en ce qui concerne l'augmentation de la part des transports publics de passagers à brève distance ainsi que de celle du vélo et de la marche. Il conviendrait qu'en l'absence de tels plans, les États membres ne puissent plus bénéficier de soutiens financiers au titre des fonds communautaires.

1.12 C'est également afin de respecter les valeurs-cibles fixées par l'Union européenne et la réglementation communautaire relative à la qualité de l'air ambiant en milieu urbain et de réduire la pollution due aux particules fines et au bruit qu'il s'impose d'ériger au rang de priorité le développement d'un réseau de transports publics attrayants, qui soit doté de systèmes modernes en matière d'information et d'offre (achat de billets à partir d'un téléphone portable, réservations de bus et de taxis à la demande) ainsi que d'un service de conseil à la mobilité et de promotion en sa faveur. L'alliance naturelle entre tous les modes de transport écologiques comme le bus, le train et le vélo doit être améliorée de toute urgence et il convient que leurs horaires soient mieux coordonnés.

1.13 Le CESE recommande à la Commission, au Conseil mais également et en particulier au Comité des régions d'examiner quels éléments ont permis à certaines villes de mettre en place avec succès des transports en commun respectueux de l'environnement, et pourquoi la situation continue de se détériorer dans de nombreuses autres villes. Le CESE est convaincu que les questions financières ne suffisent pas pour expliquer cette situation qui tient pour une très large part au degré de conscientisation politique et aux décisions arrêtées par les décideurs dans le domaine de la politique des transports et de celle du logement. Travailler sur ces éléments est pour le moins tout autant important que de collecter et de mettre à disposition des exemples de bonne pratique.

## 2. Éléments essentiels et contexte de l'avis

2.1 Ces dernières années, le volume du trafic s'est considérablement accru globalement aussi bien dans les villes qu'en dehors des agglomérations et un glissement spectaculaire s'est très souvent opéré dans la «répartition modale» des transports:

la voiture est utilisée pour un nombre croissant de déplacements, tandis que le volume de trajets effectués grâce aux transports publics ne cesse de baisser, que ce soit en valeur réelle ou comparée. Ce phénomène touche dans leur très large majorité les grandes villes et agglomérations européennes. Par «transports publics/moyens de transports publics» (transports publics de passagers à brève distance), on entend ci-après les transports en bus, en train et en tramway qui sont planifiés ou commandés par l'État et mis en œuvre par des entreprises privées, communales ou étatiques.

2.2 Des années 1950 aux années 1990, la stratégie qu'ont suivie la plupart des pays d'Europe occidentale et de nombreuses communes en matière de politique des transports était axée presque uniquement sur les infrastructures routières et le trafic automobile, tandis qu'une bonne partie des transports publics a dû se plier à des restrictions significatives. Une multitude de facteurs supplémentaires comme les différences de prix des terrains entre les espaces urbains et les espaces ruraux, l'échec de la politique d'aménagement du territoire et des plans d'aménagement régional, la législation fiscale ainsi que les choix de sites d'implantation effectués par les entreprises (sites commerciaux d'activités économiques situés en périphérie) ont fait globalement augmenter le volume du trafic ainsi que la longueur des trajets entre les lieux de travail, de formation, d'achats et de loisirs.

2.3 Ce processus produit toutes sortes de conséquences, que ce soit dans le domaine économique, sanitaire, social ou écologique: des emplois disparaissent; les personnes qui ne peuvent ou ne souhaitent posséder un véhicule éprouvent plus de difficultés pour se déplacer; les personnes handicapées restent encore largement exclues des transports publics dans de nombreuses villes européennes; les dégâts écologiques — qui vont jusqu'à la transformation du climat mondial qui menace l'économie et l'écologie — ne sont plus acceptables.

2.4 Cette situation est particulièrement perceptible et visible dans de nombreuses grandes villes et agglomérations où les conditions de vie se sont dégradées du fait de l'accroissement exponentiel de la circulation automobile: les habitants se plaignent de la pollution de l'air et des nuisances sonores; l'automobile et ses infrastructures utilisent une grande proportion du territoire au détriment de la qualité du logement et de la ville. Le CESE rappelle que comme environ 80 % des Européens vivent dans des zones urbaines, le nombre de personnes concernées est donc très élevé. Et même les automobilistes se plaignent de souffrir des longs embouteillages quotidiens et de la recherche de places de stationnement, pour ne citer que deux cas typiques.

2.5 40 % des gaz à effet de serre liés aux transports proviennent des villes européennes <sup>(2)</sup> et ils sont principalement émis par la circulation automobile. Pendant les heures de pointe, au moment où les aires urbaines rencontrent la majeure partie de leurs problèmes de transport, les transports publics de passagers à brève distance présentent une efficacité énergétique dix fois supérieure à celle du transport par véhicule individuel (et émettent donc dix fois moins de gaz) <sup>(3)</sup>. Passer de la circulation en voiture aux transports publics de passagers à brève distance, au vélo et à la marche à pied pourrait donc permettre de délester le trafic de manière importante. C'est seulement en misant sur la réduction du trafic et le transfert de la circulation du transport

individuel motorisé vers les transports publics que les États et l'UE peuvent remplir les engagements qu'ils ont souscrits en matière de réduction des émissions au titre du Protocole de Kyoto et au-delà.

2.6 Ces dernières années, d'innombrables contributions officielles et études scientifiques ont été rédigées. Elles ont la même teneur pour la plupart: il importe que la ville reste agréable à vivre et il est donc contre-indiqué de développer des villes faites pour la voiture même si l'on est conscient de l'importance de la voiture dans la société actuelle. Dans les villes, il serait bien plus indiqué que les transports en commun et les moyens de transports individuels respectueux de l'environnement (comme les vélos ou la marche) soient les piliers d'une planification moderne du trafic urbain.

2.7 «Pour fonctionner convenablement, le système de transport européen a besoin d'une structure adaptée et durable de transports locaux et régionaux de voyageurs. Ceux-ci contribuent au développement économique, à l'emploi et réduisent les encombrements routiers. Ils aident à une meilleure protection de l'environnement en consommant moins d'énergie, en réduisant les nuisances sonores et en produisant moins de polluants. Ils réduisent l'exclusion sociale en permettant aux personnes non motorisées de se rendre au travail ou à l'école, d'aller au magasin ou chez le médecin et de se déplacer pour leurs loisirs — en sachant que les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les chômeurs et les handicapés sont particulièrement dépendants des transports publics. L'existence d'un système valable et durable de transports de passagers est capital dans les zones urbaines (...).» Ces observations faites dans une communication de la Commission intitulée «Développer le réseau des citoyens» <sup>(4)</sup> il y a près de dix ans contiennent finalement tout ce qu'il y aurait à dire sur ce thème d'un point de vue politique. Le CESE a soutenu cette communication à l'époque et continue à appuyer aujourd'hui les thèses défendues alors et il reconnaît expressément la grande importance des transports publics de passagers à brève distance et des modes de transport qui n'émettent pas de gaz à effet de serre.

2.8 En effet, il ne s'est pratiquement produit aucun changement. Au contraire, ces décennies de tropisme en faveur des chantiers routiers et de la voiture ont entre-temps très souvent donné naissance aussi bien en ville qu'ailleurs à des structures territoriales et économiques qui épousent très étroitement la cause de la circulation automobile, qui en dépendent et ne se prêtent que très difficilement à des modifications. Du simple fait de dispositifs aussi bien cadencés, qui d'ailleurs gagnent désormais les nouveaux États membres, mais aussi en l'absence d'une véritable volonté politique de procéder à des modifications structurelles dans l'action concernant les transports <sup>(5)</sup>, c'est un défi largement non résolu qui se pose aujourd'hui comme hier que celui de stopper, sinon inverser, les évolutions négatives résultant du développement du trafic. Le renversement de tendance réussi dans certaines villes, telles Freiburg et Munster en Allemagne ou encore Delft aux Pays-Bas, grâce à une politique des transports claire actionnant les facteurs de répulsion et d'attraction montre en revanche que par la volonté politique, il est véritablement possible de peser sur ces évolutions et de les inverser.

2.9 La Commission a indiqué dans ses «réseaux citoyens» <sup>(6)</sup> qu'elle souhaite fixer des priorités pour le développement des transports publics de passagers et des transports ferroviaires de

<sup>(2)</sup> Direction générale de l'énergie et des transports, Feuille de route 2006/TREN/029.

<sup>(3)</sup> Voir UITP (Association internationale des transports publics): «Le rôle des transports publics de passagers à brève distance dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et dans l'amélioration de l'efficacité énergétique», mars 2006.

<sup>(4)</sup> COM(1998) 431 final du 10.07.1998.

<sup>(5)</sup> Notamment eu égard à l'importance de l'industrie automobile pour l'économie générale.

<sup>(6)</sup> Voir sur ce point le document COM(1998) 431 final.

passagers à rayon limité et qu'elle considère qu'il s'impose de mener une stratégie combinant les mesures d'incitation et de dissuasion pour tendre à refouler délibérément la voiture des grandes métropoles. Les développements auxquels on a pu assister jusqu'à présent amènent nécessairement à conclure que la Commission n'a pas obtenu grand succès pour concrétiser l'impératif qu'elle s'était elle-même fixé. Cette politique, qui repose sur des déclarations, des projets de recherche et des actions-pilotes, ne semble d'une manière générale guère concluante, et le CESE le regrette au plus haut point.

### 3. Observations générales

#### 3.1 Situation actuelle des transports publics dans les nouveaux États membres de l'UE

3.1.1 À l'heure actuelle, de nombreux pays d'Europe centrale et orientale sont encore en meilleure posture que ceux d'Europe occidentale dans la perspective d'un développement des transports qui s'effectue dans le respect de l'environnement et en harmonie avec la société. Pour des raisons historiques et politiques, le secteur s'y est organisé selon d'autres schémas que dans l'ouest du continent. Les transports publics y ont longtemps véhiculé bien plus de passagers que la voiture, et cela aussi bien dans le cas du trafic à longue distance que dans celui du trafic régional et urbain.

3.1.2 Malgré la tendance extrêmement forte à aller vers le modèle ouest-européen qu'on a pu observer après la chute du «Rideau de fer», une série d'indicateurs environnementaux en rapport avec l'utilisation des sols et le trafic montrent que les pays d'Europe centrale et orientale continuent à présenter de meilleures performances que l'ouest du continent.

3.1.3 L'évolution des pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine des transports n'en suscite pas moins aujourd'hui une inquiétude particulière: le taux de motorisation des particuliers augmente sans discontinuer, un mitage préjudiciable de l'espace et une urbanisation diffuse prennent une ampleur alarmante notamment pour les transports publics et le maintien des centres-villes tels que nous les connaissons. Le CESE considère que pour contrer ces évolutions négatives, également dans les pays d'Europe centrale et orientale, il faut absolument que les collectivités territoriales, les États nationaux, la Commission ainsi que le Parlement européen agissent.

3.1.4 Les gouvernements du centre et de l'est de l'Europe ont essentiellement axé leur politique de transport sur la construction de nouvelles voies rapides et autoroutes. Dans le cas du transport urbain, on constate que la plupart des gouvernements se sont souvent totalement retirés des transports publics de passagers à brève distance, auparavant organisés d'une manière centralisée et gérés par l'État, et que, désormais, ils ne se sentent absolument pas concernés. Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, il n'existe pas d'aides aux investissements, à la différence par exemple de l'Allemagne qui dispose d'une loi sur le financement du transport communal, par laquelle les collectivités territoriales qui développent et accroissent l'attrait de l'offre de transports publics reçoivent un soutien financier émanant de l'État fédéral. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale accusent de surcroît un retard des transports publics par rapport aux pays de l'UE15, considérable pour ce qui est du service aux clients, du confort, de l'information et du marketing, et une solution est nécessaire.

3.1.5 Lors de l'affectation des maigres fonds communautaires, par exemple ceux du FEDER consacrés aux investisse-

ments en faveur des transports publics de passagers à brève distance, d'autres problèmes apparaissent. Ce sont d'une part souvent les gouvernements qui fixent «leurs» priorités et qui les inscrivent dans le cadre des programmes opérationnels à Bruxelles et celles-ci ne doivent pas nécessairement coïncider avec celles des communes. Par ailleurs, on a assuré au CESE de manière convaincante que les procédures de demandes de financements sont nettement plus difficiles et compliquées dans le cas de projets relatifs aux transports publics de passagers à brève distance, et aux transports ferroviaires régionaux de passagers que dans le cas d'investissements dans les infrastructures routières. Par ailleurs, dans le cas des projets relatifs aux transports publics de passagers à brève distance, qui sont comparativement peu nombreux, il arrive que de grands projets comme la construction de systèmes de métro soient en concurrence avec le développement bien plus avantageux des systèmes de tramways et de bus.

3.1.6 Le CESE estime que dans le contexte de la réduction des financements publics, il convient de prendre également en compte le rapport coût/utilité dans le cas des transports publics et de parvenir à assortir les moyens financiers engagés d'une offre de transports aussi grande que possible présentant un réseau de lignes et d'arrêts bien dense et assurant une bonne connexion entre les réseaux urbains et les réseaux régionaux. Pour une efficacité très souvent similaire, les systèmes de tramways ne reviennent qu'à environ 10 % des coûts d'investissement nécessaires aux systèmes de métro et induisent moins de frais consécutifs. Il conviendrait de ne pas répéter dans les pays d'Europe centrale et orientale les erreurs de nombreuses villes ouest-européennes, comme Nantes en France, qui ont supprimé un remarquable système de tramways et trolleybus et qui, pour résoudre leurs problèmes de circulation, dépensent aujourd'hui des millions d'euros pour réinstaller des systèmes des tramways.

3.1.7 De ce fait, le cours que prend la situation dans les pays d'Europe centrale et orientale, tel qu'on vient de l'esquisser, se rapproche de plus en plus des évolutions que, dans l'Europe des Quinze, on s'accorde depuis des années à qualifier de non viables et d'irresponsables.

#### 3.2 Évolution de la situation du transport urbain au cours des dernières décennies

3.2.1 Au cours des dernières décennies, de profonds changements ont eu lieu et ils ont conduit dans les villes à une intensification de la concurrence pour les transports publics de passagers à brève distance.

- Depuis longtemps, la voiture n'est plus un produit de luxe, elle est devenue un bien de consommation largement accessible et de plus en plus facile à utiliser. Le CESE fait toutefois remarquer que 40 % des ménages de l'UE n'ont pas de voiture et ne souhaitent pas en avoir.
- Un groupe de pression très influent s'est constitué autour de la voiture et de tous les domaines économiques y afférents.
- Se déplacer en voiture est extrêmement agréable: quasiment toujours disponible, elle permet d'arriver directement à destination sans «prendre de correspondances». Dans ces véhicules équipés de plus en plus souvent d'une climatisation, on n'est pratiquement pas exposé aux conditions climatiques. La voiture offre donc de nombreux avantages et commodités par rapport aux transports publics de passagers à brève distance.

- Le découpage des zones urbaines selon les fonctions qu'elles remplissent a sans aucun doute contribué à l'accroissement de la circulation que l'on peut observer: on loge dans un quartier de la ville (ou même dans une commune avoisinante), on travaille dans un autre, on fait ses courses encore ailleurs et on se divertit dans un quatrième endroit. C'est bien la construction de centres commerciaux à la périphérie des villes qui symbolise le mieux cette évolution.
- Dans les villes, des investissements considérables ont longtemps été effectués pour satisfaire les besoins croissants de la voiture: les rues ont été élargies, on a construit des parkings et mis en place des systèmes techniques pour pouvoir faire face à l'accroissement incessant de la circulation.
- Par ailleurs, dans de nombreuses grandes villes (comme Hambourg, Berlin-Ouest ou Nantes), les tramways ont par exemple disparu, de nombreuses métropoles ont négligé leurs transports publics de passagers à brève distance ainsi que les besoins des cyclistes et des piétons.
- Dans la plupart des villes, les investissements dans les transports publics de passagers à brève distance ainsi que dans les infrastructures destinées aux cyclistes et aux piétons ont été trop insuffisants pour permettre le développement d'une alternative valable à la voiture.
- Dans beaucoup d'endroits, les liaisons et la coordination entre le système de transports publics urbain et le système de transport régional sont insuffisantes. Dans de nombreuses grandes villes, des liaisons tangentielles font également défaut de sorte qu'un déplacement entre une banlieue et un quartier de la ville passe forcément par le centre-ville et ne présente donc pas d'intérêt en matière de temps par rapport à l'utilisation de la voiture.

3.2.2 Le CESE est bien entendu conscient qu'il n'y a pas de modèle valable en tout lieu qui soit applicable de la même manière dans toutes les villes européennes. La situation a évolué différemment d'une ville à l'autre et d'une région à l'autre. Certaines villes ont en effet activement veillé ou veillent depuis plusieurs années et décennies à promouvoir les transports publics de passagers à brève distance et la circulation des vélos et des piétons. Il est ainsi frappant de voir que les infrastructures réservées aux vélos à Bruxelles sont bien différentes de celles d'Amsterdam ou de Münster par exemple et la même remarque vaut en ce qui concerne la proportion des vélos dans l'ensemble du trafic. Fribourg, Mulhouse ou, récemment, Paris et d'autres villes également ont créé de nouvelles lignes de tramways et incité de la sorte de nombreux automobilistes à passer à d'autres modes de transport.

3.2.3 Il existe également quelques rares exemples dans les nouveaux États membres où les communes ont su surmonter le «tournant» et ont mis l'accent sur les transports publics de passagers à brève distance avec succès. La ville de Cracovie (Pologne) en fait partie sans aucun doute<sup>(7)</sup>. La visite que le groupe d'étude responsable de l'élaboration du présent avis a effectuée à Cracovie l'a prouvé de manière très convaincante. Des planificateurs du trafic indépendants et des groupes de défense de l'environnement ont pu convaincre l'administration de la ville de moderniser et d'améliorer les transports publics de passagers à brève distance malgré des ressources financières très limitées. Les mesures suivantes ont pu être mises en œuvre avec succès: maintien, modernisation, et même développement partiel d'un

réseau de tramways d'une densité impressionnante, achat de nouveaux tramways, modernisation du parc de bus ainsi que des arrêts de bus, lancement d'un système de priorité aux feux pour les transports publics de passagers à brève distance, mise en place de voies séparées pour les bus et les tramways et même transformation cohérente et réorientation partielle de l'administration et du fonctionnement des transports publics de passagers à brève distance. Le taux de recouvrement des coûts est pratiquement de 90 % et se situe donc bien au-delà des chiffres habituels. Il pourrait même être encore amélioré si l'entreprise de transport municipale n'avait pas à enregistrer un important déficit de recettes en raison d'une décision gouvernementale qui établit une réduction des prix des billets pour certains groupes d'usagers (comme les écoliers, les étudiants, les retraités, les personnes handicapées, etc.) sans pour autant compenser les pertes de revenus induites.

3.2.4 Bien entendu, le CESE ne s'oppose pas à ces réductions des prix des billets en faveur de tels groupes d'usagers; il estime cependant que les coûts correspondants ne doivent pas être imputés aux entreprises de transport.

3.2.5 L'analyse du cas positif de Cracovie met au grand jour les problèmes que non seulement les communes mais également les exploitants des transports publics de passagers à brève distance doivent combattre: une sensibilisation souvent insuffisante des milieux politiques (à tous les niveaux hiérarchiques malheureusement), le statut social inégal des moyens de transport (voiture = moderne, transports publics de passagers à brève distance = passés de mode, pour les gens aux ressources financières modestes qui ne peuvent pas s'offrir une voiture), une absence de prise en considération des conséquences du développement urbain en termes de techniques de transport, le manque de coordination entre le transport urbain et le transport périurbain.

3.2.6 Dans quelques villes, un changement de mentalité, au moins partiel, est clairement perceptible: des investissements y sont réalisés dans des modes de transport plus respectueux de l'environnement, ce dont le CESE se félicite. Le CESE considère important de préciser qu'étant donné la faiblesse des ressources financières et les conséquences hautement néfastes de la circulation automobile dans les centres-villes, il importe de rompre avec l'époque où tous les modes de transport étaient encouragés à la fois. L'importance de la voiture devrait être limitée dans les villes, conformément aux idées défendues il y a déjà presque dix ans par le projet des «réseaux citoyens». Pour cela, il n'est pas seulement nécessaire de considérablement accroître l'attrait des transports publics de passagers à brève distance et les infrastructures destinés aux vélos et aux piétons mais il faut également adopter des mesures décourageant sciemment l'usage de la voiture. En effet, en raison du manque de moyens financiers d'une part et d'espace d'autre part, les infrastructures routières destinées aux voitures et les transports publics de passagers à brève distance ne peuvent pas être développés simultanément.

3.2.7 Ce n'est qu'en hiérarchisant les objectifs et en mettant la priorité sur les transports publics de passagers à brève distance ainsi que sur les déplacements en vélo et à pied plutôt que sur les infrastructures destinées aux véhicules que l'on pourra donc améliorer la qualité de vie, celle de l'habitat et de l'environnement dans les zones métropolitaines. L'importance

<sup>(7)</sup> La mise en œuvre des mesures y a été soutenue par le programme CARAVEL dans le cadre de l'initiative Civitas de la Commission européenne.

des transports publics de passagers à brève distance doit être prise en compte au niveau des financements et avant que ne soient prises des décisions politiques et d'urbanisme relatives au plan d'occupation des sols et à la desserte par les transports.

3.2.8 Les mesures que les communes ont dû employer sont trop variées pour être énumérées dans un avis du CESE dont ce n'est pas l'objet. Pour améliorer l'attrait des transports publics de passagers à brève distance, une très bonne offre qualitative et quantitative en ce qui concerne la fréquence, la vitesse, la propreté, la sécurité, l'information etc. n'est pas le seul critère. La disponibilité et l'accès (particulièrement pertinent pour les personnes handicapées, les mères avec des enfants, etc.), sont à considérer, dès le stade de la planification, comme une exigence incontournable, et il convient en particulier d'envisager la disponibilité avec la volonté de créer des possibilités intéressantes de passage entre les moyens de transport, afin de garantir une offre cohérente de transports d'une localité à l'autre pour tous les usagers. Des titres de transport à un prix abordable jouent également un rôle important dans le choix du mode de transport. Il conviendrait que des indications concrètes et pratiques soient davantage mises à la disposition des responsables politiques qu'auparavant en ce qui concerne la manière de parvenir à une amélioration correspondante de la qualité. La diminution du nombre des places de stationnement dans les centres villes (et l'augmentation de leur prix), l'augmentation de l'offre de stationnement à moindre coût aux terminus des lignes de transport en commun, la création de voies de tramways et de bus séparées qui restreignent (doivent restreindre) bien entendu en partie l'espace disponible pour les véhicules sont d'autres mesures qui permettent de transférer le trafic vers d'autres modes de transport. (En ce qui concerne la diminution du nombre des places de stationnement, il convient, au stade de la planification en prévision de cette évolution, de continuer à prévoir un certain nombre de places de stationnement réservées aux personnes qui souffrent de graves handicaps moteurs et qui ne peuvent se déplacer qu'au moyen de leur propre automobile spécialement aménagée). Londres et Stockholm (après un référendum) ont commencé à faire payer des taxes d'utilisation aux automobilistes lorsqu'ils veulent se rendre au centre-ville (et utiliser certaines rues) et de bons résultats sont obtenus. Ce système est actuellement à l'examen à Madrid et dans d'autres grandes villes européennes.

3.2.9 À Londres par exemple, les recettes du «péage urbain» sont principalement investies dans le système de bus de la ville. À elle-seule, cette mesure a permis de considérablement améliorer les transports publics et de nettement diminuer les émissions de gaz à effet de serre (de 10 %), la consommation d'énergie (moins 20 %) ainsi que les émissions d'oxyde d'azote et de particules (moins 16 %) <sup>(8)</sup>.

3.2.10 Cependant la tendance générale ne prend malheureusement pas encore la direction d'une politique des transports urbains réellement «nouvelle» en dépit des bons exemples cités ci-dessus et bien que l'on dispose d'exemples de bonne pratique — attestés et encouragés entres autres dans le projet CIVITAS de l'UE. Et toutes les «erreurs» dont les graves conséquences peuvent être observées jour après jour dans les villes occidentales sont justement répétées actuellement dans les pays d'Europe centrale et orientale.

<sup>(8)</sup> Voir UITP (FN2).

3.2.11 Selon le CESE, toute politique d'urbanisme et de transports urbains devrait viser avant toute chose premièrement à ne pas «produire» de circulation ou si c'est le cas, dans des proportions minimales, et deuxièmement, à gérer ou pouvoir gérer autant que possible les besoins de mobilité au moyen de modes de transport respectueux de l'environnement (transports publics de passagers à brève distance, vélo et marche).

3.2.12 Il est nécessaire pour cela de largement combiner des mesures de planification et d'organisation et de prendre les décisions correspondantes concernant les investissements. De nombreux exemples particuliers de villes européennes montrent qu'une planification durable du trafic urbain peut fonctionner et que cette dernière peut améliorer les conditions de vie en ville sans affaiblir le potentiel économique. Mais dans de nombreux endroits, de telles mesures n'ont toujours pas été prises en raison du manque de savoir-faire et de priorités politiques différentes.

3.2.13 Le CESE recommande à la Commission, au Conseil mais également et en particulier au Comité des régions d'examiner quels éléments ont permis à certaines villes de mettre en place avec succès des transports en commun respectueux de l'environnement, et pourquoi la situation continue de se détériorer dans de nombreuses autres villes. Le CESE est convaincu que les questions financières ne suffisent pas pour expliquer cette situation qui tient pour une très large part au degré de conscientisation politique et aux décisions arrêtées par les décideurs dans les domaines de la politique des transports et de celle du logement. Travailler sur ces éléments est pour le moins tout autant important que de collecter et de mettre à disposition des exemples de bonne pratique.

### 3.3 Les questions de la présidence allemande

3.3.1 Coordination de la planification des infrastructures de transport et de l'habitat (comment concilier le développement de l'habitat et le réseau des transports publics de proximité?)

3.3.1.1 Il ne fait aucun doute que dans la plupart des cas une meilleure coordination est nécessaire lors de la planification. Il est incontestable que les transports et l'habitat se conditionnent mutuellement. C'est une donnée connue depuis longtemps. Le plan d'occupation des sols et la planification de la construction qui sont de la responsabilité principale des communes sont donc des éléments décisifs qui déterminent l'ampleur du trafic à venir et sa nature. Mieux coordonner la planification régionale et nationale devrait permettre à l'avenir d'encourager un développement urbain davantage axé sur la réduction de la circulation et d'éviter le mitage du territoire ainsi que le développement de sites commerciaux d'activités économiques en périphérie qui nuisent aux centres-villes.

3.3.1.2 Le fait que les zones d'habitation et les zones d'activités, nouvelles ou déjà existantes, soient desservies par exemple par des systèmes publics de passagers à brève distance performants permet de nettement améliorer leur attractivité. L'augmentation des prix du terrain permet de le démontrer relativement facilement. Mais c'est aussi une condition nécessaire pour éviter de trop dégrader l'environnement.

3.3.1.3 Pour le CESE, il ne fait aucun doute que non seulement les régions métropolitaines mais également toutes les villes devraient à l'avenir veiller au développement des centres-villes bien plus qu'elles ne l'ont fait jusqu'à présent, c'est-à-dire utiliser en premier lieu les surfaces du centre-ville avant d'exploiter de nouvelles surfaces dans les zones périphériques et les banlieues des villes. Ce point de vue correspond aux priorités de la stratégie thématique de protection des sols de l'UE.

3.3.1.4 Il est également nécessaire que les structures d'habitat soient concentrées, multifonctionnelles, peu génératrices de trafic et qu'elles soient dotées de sites commerciaux d'activités économiques. Il faut par ailleurs ralentir fortement la circulation automobile et l'adapter aux usagers d'autres modes de transport, et veiller à ce que cette démarche soit acceptée et cultivée afin de reconquérir les espaces de vie urbains. Pour cela, il convient de mettre en place à grande échelle une réduction du trafic, d'aménager des rues interdites à la circulation automobile, des «rues réservées au jeu» dans lesquelles les piétons et les cyclistes auraient la priorité sur le transport motorisé ainsi que des zones piétonnes. Des quartiers revalorisés socialement et culturellement qui permettent de faire des courses et de pratiquer des loisirs sur place, de manière décentralisée, ont pour effet une nette réduction de la circulation.

3.3.2 Garantir des services efficaces et attrayants de transports publics de passagers sur courte distance afin de délester les zones urbaines du poids des transports individuels (organisation du marché, financement, satisfaction des usagers)

3.3.2.1 Délester les zones urbaines du poids des transports individuels ne sera possible que si l'on dispose de transports publics de passagers à brève distance performants et attrayants. «Performant» et «attrayant» signifient que l'offre doit être conçue en termes quantitatifs et qualitatifs de façon à rendre l'usage de ces transports en commun le plus simple et agréable possible.

3.3.2.2 Dans un tel avis, le CESE ne peut pas avoir pour mission d'énumérer tout le catalogue de mesures nécessaires dans le domaine de l'organisation du marché, du financement et de la satisfaction des clients. Il est toutefois clair que l'attrait des modes de transport ne se définit pas seulement en fonction du volume et de la qualité de l'offre mais également en fonction du prix. L'internalisation des coûts externes dans le domaine des transports, annoncée à l'envi par les politiques, aiderait clairement à améliorer la position concurrentielle des transports publics de passagers à brève distance.

3.3.2.3 Ce n'est que si une offre excellente, c'est-à-dire de grande qualité et à un prix raisonnable, est proposée que les usagers utiliseront davantage les transports publics de passagers à brève distance au détriment de la voiture. On ne peut y parvenir qu'en améliorant constamment l'efficacité des transports publics de passagers à brève distance. En atteignant une efficacité optimale, le taux de recouvrement des coûts peut être augmenté. Cependant, un recouvrement complet des coûts des investissements et des dépenses de fonctionnement des entreprises ne peut pas constituer un objectif politique. Un tel calcul des coûts est effet limité et masque l'internalisation des coûts externes des transports urbains. Pour cette raison, le CESE estime extrêmement important que la sphère politique établisse enfin la vérité des coûts des transports, dont l'internalisation des

coûts externes fait clairement partie. Dans le domaine des transports, cette internalisation, annoncée à l'envi par les politiques, aiderait clairement à améliorer la position concurrentielle des transports publics de passagers à brève distance.

3.3.2.4 Les décisions publiques ou nationales concernant les infrastructures (par exemple les grandes routes qui sont utilisées pour le transport local et régional et font concurrence aux transports publics de passagers à brève distance), les réglementations fiscales (taxe sur l'élimination des véhicules automobiles, imposition du carburant, taxe environnementale pour financer les transports publics, etc.) et la politique de soutien de l'UE (par exemple dans le cadre des réseaux transeuropéens) influent grandement sur le choix de tel ou tel mode de transport et sur la possibilité de créer des transports publics de passagers à brève distance qui soient financièrement réalisables et orientés vers le client, qui disposent d'un réseau d'une grande densité et offrent des horaires de qualité.

3.3.2.5 Garantir des transports publics de passagers à brève distance performants et attrayants et délester les agglomérations du poids du transport individuel motorisé et du transport de marchandises par route (et non pas des déplacements individuels à vélo et à pied qui doivent être encouragés) nécessite un aménagement du territoire et une planification de la circulation intégrés qui recensent tous les modes de transports et leurs objectifs et les évaluent dans le contexte du réseau régional incluant les zones périphériques. Conformément aux objectifs fixés selon un ordre de priorité et aux stratégies correspondantes, toutes sortes de mesures doivent ensuite être mises en œuvre dans le cadre d'un processus politique et de communication. Il est important de recourir pour cela à des compétences dans le domaine de la planification et du financement. Il est également nécessaire qu'au préalable les structures d'habitat soient concentrées, multifonctionnelles, peu génératrices de trafic et qu'elles soient dotées de sites commerciaux d'activités économiques. Il faut par ailleurs que la mobilité douce soit acceptée et cultivée afin de reconquérir les espaces de vie urbains.

3.3.2.6 Pour promouvoir et permettre l'articulation entre le trafic en véhicule personnel en provenance des zones rurales avoisinantes ou de zones plus éloignées et les réseaux de transports publics des villes, il convient de prévoir en périphérie (voir également le paragraphe 3.2.8), à certains endroits stratégiques, des parcs de stationnement bien aménagés, fonctionnels et pratiquant des tarifs compétitifs («parcs relais»)

3.3.2.7 Comme mesure pilote visant une réduction de la circulation et un transfert du trafic, le CESE préconise également que l'imposition du carburant soit progressivement harmonisée à un haut niveau à l'échelle de l'UE afin de créer une situation de concurrence uniforme ainsi que des sources de financement pour les transports publics de passagers à brève distance.

3.3.3 Promotion des déplacements en vélo et à pied

3.3.3.1 Par rapport au nombre total des trajets (et non pas à leur longueur), un trajet sur trois est effectué exclusivement à pied ou en vélo, ce qui met clairement en évidence l'importance de ces deux modes de déplacement dans nos villes européennes. En revanche, plus de la moitié de tous les trajets de moins de 5 kilomètres sont toujours effectués en voiture alors que pour

cette distance, le vélo est souvent le moyen de transport le plus rapide. En améliorant l'accessibilité des arrêts des transports publics de passagers à brève distance et les possibilités de stationnement et de covoiturage, d'autres parcours peuvent également être effectués dans les centres villes en combinant des moyens de transport respectueux de l'environnement et la répartition des modes de transport peut ainsi être transformée. (La question de savoir comment soutenir au niveau européen le trafic cycliste transfrontalier fait l'objet d'un avis exploratoire intitulé «La promotion du trafic cycliste transfrontalier» TEN/277, R/CESE 148/2007).

3.3.3.2 En tant que moyen de transport public, le «Citybike» offre la possibilité de parcourir des distances à vélo dans toute la ville. Ces vélos peuvent être empruntés en ville à des stations de vélo publiques et retournés à n'importe quelle station. Il suffit d'une inscription, au moyen d'une carte de crédit par exemple. Le tarif d'utilisation doit être très bon marché.

3.3.3.3 Se déplacer en vélo ou à pied est non seulement extrêmement respectueux de l'environnement mais également bon pour la santé. Dans notre société où d'énormes dépenses de santé découlent du manque d'exercice, il devrait être tout à fait souhaitable de promouvoir les déplacements en vélo et à pied pour des raisons de santé également.

3.3.3.4 On comprend aisément que pour cela, des infrastructures correspondantes de grande qualité doivent être disponibles. Pour ce qui concerne le vélo, il faut non seulement des voies cyclables dans les villes mais également des possibilités de stationnement sécurisées et d'autres offres de service (par exemple la possibilité d'emporter un vélo dans les transports publics de passagers à brève distance et dans le train). Pour ce qui est du développement d'infrastructures pour le vélo, les Pays-Bas offrent sans doute le meilleur exemple au niveau européen. C'est pourquoi, la question est moins de savoir ce que les communes pourraient faire que de se demander pourquoi elles n'utilisent pas et ne mettent toujours pas en œuvre les possibilités relativement peu coûteuses qui s'offrent à elles pour augmenter l'attractivité des déplacements à vélo et à pied.

3.3.3.5 C'est précisément dans les agglomérations où l'amélioration de la qualité de vie et de séjour et la mise en œuvre des directives de l'UE sur la qualité de l'air et sur le bruit ambiant accusent du retard que la promotion des déplacements en vélo et à pied est particulièrement importante. Lorsqu'on compare la «répartition modale» des transports dans les agglomérations européennes, on voit clairement que certains facteurs, parmi lesquels le caractère attrayant des infrastructures offertes et les mesures d'accompagnement en matière de promotion et d'image, sont déterminants pour que le vélo et la marche aient une large part dans les trajets effectués quotidiennement: part des zones de circulation à vitesse limitée et des zones sans voiture, densité du réseau, priorité aux croisements et aux feux, largeur des trottoirs, signalisation, possibilités d'arrêt et de repos, aires de stationnement pour les vélos, campagnes promotionnelles (journées «marche» pour aller à l'école, compétition pour se rendre au travail en vélo, journées sans voiture, possibilité d'emporter un vélo dans les transports publics de passagers à brève distance). La création d'une instance responsable des voies cyclables et piétonnes serait également opportune.

### 3.3.4 Recours à des techniques modernes d'information, de communication et de contrôle

3.3.4.1 La télématique appliquée aux transports peut contribuer au transfert du trafic vers les transports publics de passagers à brève distance et à une meilleure utilisation des capacités existantes et par voie de conséquence, à un accroissement de la sécurité des transports et à une diminution de la dégradation de l'environnement. Pour l'instant, moins dégrader l'environnement et transférer le trafic vers d'autres modes de transport ne constituent toutefois pas la priorité du développement et de l'utilisation de la télématique appliquée aux transports. Le CESE constate avec préoccupation que les millions d'euros investis dans la recherche et le développement et les aides dans ce domaine ont plutôt conduit à une fluidification de la circulation automobile, sans atténuer en rien les atteintes à l'environnement. L'augmentation des capacités résultant de la régulation du trafic n'a pas conduit à renoncer à la construction de nouvelles routes ou à l'extension du réseau routier existant. Lors d'encombrements, la déviation du trafic automobile sur les transports publics de passagers à brève distance ne contribue pas à réguler l'utilisation des transports en commun et du point de vue des transports publics de passagers à brève distance, elle doit être considérée comme plutôt contre-productive.

3.3.4.2 Le CESE se prononce en faveur du recours prioritaire à la télématique appliquée aux transports dans le domaine des transports publics de passagers à brève distance pour fournir aux usagers des informations complètes sur le trafic. Il considère qu'on peut également y recourir dans le domaine de la gestion du parc de véhicules et de la logistique urbaine (éviter les déplacements à vide, mutualiser les déplacements). Dans le cadre d'une planification intégrée de la circulation, il conviendrait également d'utiliser les gains d'efficacité que permettent les systèmes télématiques pour éviter de bâtir de nouvelles infrastructures ou de renforcer l'existant. Finalement, le recours à la télématique appliquée aux transports n'a de sens que si elle permet une réelle réduction des trajets parcourus en voiture particulière et en véhicule à moteur.

### 3.3.5 Réduction de la pollution urbaine

3.3.5.1 Ce n'est qu'avec les mesures proposées qui visent à mettre clairement la priorité sur l'alliance entre le vélo, la marche et les transports publics de passagers à brève distance que peuvent diminuer les nuisances urbaines comme les poussières fines, le bruit et le gaspillage de l'espace causées par la circulation automobile fluide et à l'arrêt et que les directives correspondantes de l'UE sur la prévention en matière de santé et l'accroissement de l'attrait des villes peuvent être mises en œuvre. Aussi importantes et intéressantes soient-elles, des mesures techniques comme les filtres à particules par exemple ne sont pas en mesure de réduire à elles seules les pollutions urbaines. Les communes ne pourront pas passer à côté de changements structurels dans leur politique des transports.

## 4. Demandes

Les transports publics de passagers à brève distance ne peuvent être utilement développés que si la Commission européenne, les États membres et les collectivités locales développent, dans le cadre d'une action concertée, une politique active en faveur des moyens de transport publics, ce qui suppose également une remise en question de la domination de la voiture.

*Demandes concernant l'UE*

4.1 Le CESE appelle la Commission à revoir la réglementation concernant l'attribution des fonds destinés au développement régional. Le CESE propose que pour le FEDER — comme c'est déjà le cas pour le Fonds de cohésion — une grande partie des investissements prévus dans les projets de transport soient réservés à des projets de transport public.

4.2 Tant que les frais exposés du fait du trafic individuel motorisé n'auront pas été mis à sa charge, via des redevances pour l'utilisation des routes et l'imposition d'autres charges financières, l'imputation intégrale du coût des voies ferrées aux sociétés de chemin de fer ne se justifie pas.

4.3 L'internalisation des coûts externes du secteur et l'infléchissement, par le biais de la formation des prix (taxe sur les véhicules, accises sur l'essence, redevances de stationnement, péage routier), des choix qui s'effectuent entre les différents modes d'acheminement représentent des éléments constitutifs du cadre indispensable pour donner un coup d'arrêt à la tendance déclinante du transport public et réussir au contraire à lui faire remonter la pente, s'agissant d'en élargir l'offre, de le mailler en réseau et de parvenir, en ce qui le concerne, à faire croître la demande et à parvenir à un meilleur taux de couverture de ses coûts. Le CESE s'est à maintes reprises prononcé en faveur de l'internalisation des coûts externes, ce à quoi la Commission s'est de son côté plusieurs fois déclarée favorable, or la situation reste inchangée. Le CESE appelle la Commission à enfin défendre ces thèses lors de la présentation du Livre vert sur le transport urbain et à en réclamer l'application immédiate.

4.4 Le CESE invite la Commission à concevoir un programme communautaire, sur le modèle du programme Marco Polo, visant à encourager concrètement le passage d'un trafic individuel motorisé à un recours plus fréquent aux transports publics et qui pourrait également financer des projets-pilotes en matière de transports publics urbains et régionaux de passagers innovants, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale. Il convient que ces projets-pilotes, sur des lignes au potentiel de voyageurs fort quoique jusqu'à présent inexploité, prévoient une modernisation des infrastructures (assortie de mesures adéquates de développement des infrastructures), une modernisation du matériel roulant, la mise en place d'horaires attractifs et des correspondances optimisées avec les autres transports publics urbains et régionaux de passagers. Des initiatives exemplaires devraient être soutenues dans les villes également.

4.5 Il serait par ailleurs opportun d'élaborer un programme communautaire concret de soutien en faveur de la mobilité et du développement urbain ou de l'aménagement régional. Dans ce contexte, des projets-pilotes peuvent être encouragés. Ils ne conduiraient pas à un éparpillement anarchique des habitations mais au contraire préserveraient les implantations actuelles tout en promouvant un système hiérarchisé de centres locaux et en déterminant les axes de développement des localités desservies par des transports ferroviaires régionaux et des transports publics de passagers à brève distance attractifs.

4.6 Afin d'améliorer les socles de données statistiques, le CESE préconise en outre qu'il soit prescrit d'établir des rapports

sur un jeu de paramètres relatifs aux transports publics dans les différents États membres et de diffuser systématiquement des exemples de bonnes pratiques dans ce secteur. Le service européen d'information sur le transport local et son portail internet [Eltis \(www.eltis.org\)](http://www.eltis.org), une initiative de la Commission, peuvent y contribuer utilement. S'agissant des différentes mesures, il convient de compléter systématiquement les études de cas présentées sur ce site internet par des exemples tirés des nouveaux États membres et des pays candidats à l'adhésion.

4.7 La Commission européenne et le Conseil devraient penser à obliger les collectivités territoriales à établir des plans de transports urbains durables qui aient pour objectif contraignant le passage à des modes de transport respectueux de l'environnement (transports publics de passagers à brève distance, vélo, marche) et qui respectent des exigences minimales qui restent à fixer au niveau européen. Il conviendrait qu'en l'absence de tels plans, les communes ne puissent plus bénéficier de soutiens financiers au titre des fonds communautaires.

*Demandes concernant les États membres*

4.8 Le CESE prie les nouveaux États membres de prendre conscience de la responsabilité qu'ils portent en ce qui concerne les transports ferroviaires régionaux de passagers et les transports publics de passagers à brève distance et de les soutenir par l'intermédiaire de lois sur le financement du transport communal par exemple. Ils ne peuvent pas laisser les communes assumer toute la responsabilité financière et organisationnelle en la matière.

4.9 Il n'est pas possible que des entreprises soient contraintes d'assumer le coût financier de mesures sociales, par ailleurs tout à fait justifiées (comme les réductions sur le prix des billets pour les catégories sociales défavorisées). Sur ce point, le CESE ne peut que faire état du comportement irresponsable des gouvernements vis-à-vis des transports publics de passagers à brève distance.

4.10 Les États membres devraient se sentir tenus de prendre en charge financièrement les services sociaux qu'ils exigent de la part des entreprises de transport (par exemple les réductions sur le prix des billets pour les scolaires, les retraités, les personnes handicapées, etc.).

4.11 Les États membres devraient miser sur l'internalisation des coûts externes du transport individuel motorisé pour développer massivement les offres de transport public grâce aux fonds perçus et encourager le transfert du transport automobile vers d'autres modes de transport.

4.12 Le cas échéant, les États membres devraient essayer, avec la Commission européenne, de faire connaître aussi largement que possible des exemples de bonnes pratiques qui ont permis de développer positivement les transports publics de passagers à brève distance. Ceux-ci manquent d'argent, mais ce n'est pas leur seul problème: sans prise de conscience et sans idées, sans évaluations comparatives, il est bien souvent impossible de faire quoi que ce soit, même avec beaucoup d'argent.

*Demandes concernant les communes*

4.13 Garantir des transports publics de passagers à brève distance performants et attrayants et délester les agglomérations du poids du transport individuel motorisé et du transport de marchandises par route nécessitent un aménagement du territoire et une planification de la circulation intégrés qui soient d'une part axés sur la réduction du trafic et misent d'autre part sur des modes de transport respectueux de l'environnement. Pour cela, il convient tout d'abord de recenser tous les modes de transports et leurs objectifs et de les évaluer dans le contexte du réseau régional incluant les zones périphériques.

4.14 Conformément aux objectifs fixés selon un certain ordre de priorité et aux stratégies correspondantes, toutes sortes de mesures doivent ensuite être mises en œuvre dans le cadre d'un processus politique et de communication.

4.15 Les collectivités territoriales devraient se fixer des objectifs clairs qui indiquent comment et dans quelle mesure elles

souhaitent augmenter la part des transports publics de passagers à brève distance et des modes de transports écologiques que sont le vélo et la marche et ainsi diminuer la part absolue du transport motorisé individuel. Il est important de recourir pour cela à des compétences dans le domaine de la planification et du financement.

4.16 En tant qu'élément des services d'intérêt général communaux, une planification des transports publics prévoyante doit également prendre en compte une politique des réserves foncières, par exemple pour les trajets et les arrêts des transports publics.

4.17 La participation des citoyens ainsi que celle des associations d'utilisateurs aux processus de programmation revêt une grande importance dans la réussite des systèmes de transports publics. Le CESE recommande donc aux collectivités territoriales de faire largement participer les citoyens au développement de leurs systèmes de transports publics de proximité.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur «La promotion du trafic cycliste transfrontalier»**

(2007/C 168/18)

Dans un courrier daté du 7 novembre 2006, le ministère allemand des transports, dans le cadre de la présidence allemande du Conseil de l'UE, 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 sur «*La promotion du trafic cycliste transfrontalier*».

Le 21 novembre 2006, le Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux en la matière.

Vu la nature urgente des travaux, le Comité économique et social européen a désigné M. SIMONS rapporteur général lors de sa 435<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), et a adopté le présent avis par 128 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions.

**1. Conclusions**

1.1 Il n'y a pas (encore) de politique européenne du vélo. Cependant, la Commission européenne soutient, par des programmes de subvention, la recherche, le développement et la mise en œuvre de projets dans le cadre de la politique de mobilité durable et d'une consommation énergétique soutenable.

1.2 Le CESE recommande, de manière générale, d'intégrer le vélo dans la politique des transports et de l'infrastructure, et en particulier, de lui accorder toute l'attention qu'il mérite dans le futur livre vert sur les transports urbains.

1.3 Un compartiment pour le transport des vélos, notamment, devrait obligatoirement être prévu dans chaque train en Europe, et donc également les trains internationaux à grande vitesse.

1.4 Il convient de définir des exigences de qualité *minimales* auxquelles devrait satisfaire l'infrastructure aménagée avec l'aide des subventions européennes.

1.5 Le CESE recommande de prévoir également des budgets européens pour subventionner l'aménagement d'infrastructures cyclistes et leur entretien. Dans la pratique, la pertinence de cette infrastructure a déjà été démontrée dans des villes et pays d'Europe.

1.6 La Commission européenne doit (continuer à) soutenir financièrement l'échange de connaissances et de bonnes pratiques, ainsi que les campagnes de sensibilisation au vélo, et rendre obligatoire l'intégration d'une politique du vélo (par exemple, l'intermodalité entre le vélo et les transports publics) dans tous les projets qu'elle subventionne dans le domaine des transports.

1.7 Il y a lieu d'encourager, également au niveau européen, l'élaboration et la mise en œuvre de règles de sécurité adéquates, tant pour le cycliste et son moyen de transport que pour l'infrastructure cyclable et le reste du trafic.

1.8 Une politique du vélo doit également être prise en compte dans le cadre du développement ultérieur des politiques européennes en matière d'aménagement du territoire (et notamment d'urbanisme), d'environnement, d'économie, de santé, de formation et d'éducation.

1.9 La Commission européenne devrait bien organiser la collecte et le suivi des données sur le vélo en Europe, et encourager l'harmonisation des méthodes d'analyse.

1.10 La Commission européenne doit continuer à subventionner la création de voies cyclables dans le cadre du projet EuroVelo, afin de mettre en place un réseau complet de voies cyclables, un RTE (réseau transeuropéen) de transport cycliste.

1.11 Il est souhaitable qu'une organisation européenne, subventionnée par la Commission européenne, assure la gestion et le secrétariat du réseau EuroVelo et des différents projets de voies cyclables menés à bonne fin, pour veiller de manière centralisée à la continuité de l'entretien de l'infrastructure et à l'information des cyclistes.

## 2. Introduction

2.1 Le ministère allemand des transports, dans le cadre de la présidence allemande du Conseil de l'UE, a prié le CESE d'élaborer un avis exploratoire sur le trafic cycliste transfrontalier. Le ministère allemand des transports pose trois questions.

2.2 L'avis exploratoire examinera tout d'abord la situation actuelle en matière de politique cycliste dans l'UE (question 3), en mettant l'accent sur l'utilisation du vélo comme moyen de transport dans la vie quotidienne. Il abordera ensuite les possibilités d'amélioration de l'infrastructure cycliste transfrontalière (question 2) et la coopération européenne pour concrétiser le développement du réseau de voies cyclables (question 1). Le tourisme à vélo occupe une place centrale en ce qui concerne les deux dernières questions.

## 3. La politique cycliste de l'UE — situation actuelle

3.1 Pour l'UE, la politique du vélo n'a guère constitué, jusqu'à présent, un thème *en soi*. Dans le passé, le vélo était abordé au niveau européen surtout dans le cadre du thème de l'environnement, sous la pression principalement du mouvement écologiste, qui, en raison des inconvénients liés au trafic automobile croissant, plaidait pour une meilleure politique du vélo. Ainsi,

Ritt Bjerregaard, commissaire européenne chargée de l'environnement, a appelé les pouvoirs locaux d'Europe à mettre en place une politique favorable à l'utilisation du vélo, dans un programme en 12 points <sup>(1)</sup>.

3.2 Le Livre blanc sur les transports de 2001 et son évaluation intermédiaire de 2006 se concentrent sur d'autres modes de transports. Dans sa réaction au livre blanc, le Parlement européen <sup>(2)</sup> a toutefois invité la Commission européenne à investir davantage dans l'accessibilité des transports publics pour les cyclistes.

3.3 L'actuel commissaire en charge des transports, Jacques Barrot, a souligné, dans son intervention à la conférence Euro-Velo-City de Dublin en 2005, que la Commission européenne, en dépit du principe de subsidiarité, avait un rôle à jouer dans la promotion du vélo en Europe. Le vélo peut contribuer davantage à la réalisation de l'objectif de rééquilibrage modal. Il estime qu'il appartient à la Commission d'élaborer des programmes de subvention, d'améliorer la sécurité routière, d'informer les décideurs et de promouvoir la coopération.

3.4 La Commission européenne soutient, dans le cadre du programme-cadre de recherche et développement, l'initiative CIVITAS (City VITALity Sustainability). À ce jour, 36 villes réparties dans 17 pays mettent en œuvre des mesures visant à améliorer la durabilité des systèmes de transport urbain. L'une des huit catégories de solutions intégrées concerne la promotion d'un style de vie dans lequel on utilise moins la voiture et, par exemple, davantage le vélo <sup>(3)</sup>. Dans le cadre du programme pour une énergie intelligente en Europe, la Commission européenne subventionne les projets STEER, visant à promouvoir une consommation d'énergie durable en matière de trafic et de transports. Deux de ces projets concernent l'échange de connaissances dans le domaine de la politique du vélo <sup>(4)</sup>.

3.5 Dans le Livre vert intitulé «Promouvoir une alimentation saine et l'activité physique: une dimension européenne pour la prévention des surcharges pondérales, de l'obésité et des maladies chroniques» <sup>(5)</sup>, la Commission européenne se demande de quelle manière les politiques publiques peuvent contribuer à assurer que l'activité physique soit intégrée à la routine quotidienne. Une autre question porte sur les mesures nécessaires — par exemple en matière d'aménagement des quartiers résidentiels — pour favoriser la création d'environnements favorables à l'activité physique.

3.6 Le «monde du vélo» a déjà donné de nombreuses réponses à ces questions. Les experts associent de plus en plus le vélo au thème de la santé, et ce pas uniquement parce que le vélo peut contribuer à l'activité physique quotidienne dans le cadre d'un mode de vie sain. Signalons par ailleurs qu'en ce qui

<sup>(1)</sup> Commission européenne, DG XI: «Villes cyclables, villes d'avenir», Luxembourg, 1999.

<sup>(2)</sup> Résolution du 12 février 2003 — Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme du PE, rapporteur: Juan de Dios Izquierdo Collado, 9 décembre 2002, Rapport sur le Livre blanc de la Commission: «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», FINAL A5-0444/2002; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0444+0+DOC+WORD+VO//FR&language=FR>.

<sup>(3)</sup> Voir [www.civitas-initiative.org](http://www.civitas-initiative.org).

<sup>(4)</sup> Voir [www. http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer\\_en.htm#policy](http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer_en.htm#policy).

<sup>(5)</sup> COM(2005) 637 final.

concerne la politique environnementale, le vélo peut d'une part contribuer à la diminution de la concentration de particules fines dans l'air des zones urbaines, mais que d'autre part, son utilisation est compromise par la mauvaise qualité de l'air des agglomérations.

3.7 À mesure que se développe une gestion de plus en plus globale de la mobilité, l'on prête davantage d'attention aux avantages du vélo pour résoudre le problème des embouteillages. Outre les déplacements quotidiens domicile-travail, le trafic routier de loisirs (généralisé par les activités socio-récréatives) semble aussi contribuer sensiblement aux embouteillages. Un autre facteur important est l'augmentation d'échelle (par exemple les fusions d'hôpitaux, les grandes surfaces à la périphérie de la ville) et l'allongement des distances qui en découle. Le vélo risque dès lors d'apparaître comme une option moins attrayante.

3.8 Un problème fréquent est que lorsque des infrastructures de transport terrestre sont aménagées ou étendues, elles coupent des voies cyclables existantes ou prévues, constituant ainsi des obstacles infranchissables ou gênants pour les cyclistes; en raison des grandes infrastructures de transport, le cycliste «de loisir» se trouve lui aussi enfermé, pour ainsi dire, dans son quartier ou dans sa ville. Il conviendrait de prendre cet aspect en considération et de trouver des solutions lors de l'aménagement de nouvelles infrastructures, principalement routières et ferroviaires. Si cela s'avère techniquement réalisable, il faudrait également prévoir une piste cyclable chaque fois que de nouvelles infrastructures sont aménagées.

3.9 Il y a lieu d'indiquer à cet égard que des instruments, tels que des normes de qualité minimales, devraient être prévus pour l'infrastructure cyclable aménagée avec des subventions européennes. Afin de faire des centres-villes des lieux agréables à vivre, les villes recourent à des mesures d'incitation telles qu'une bonne infrastructure cycliste, confortable et sûre, comprenant notamment des pistes cyclables et des parkings pour vélos au cœur de la ville.

3.10 En Europe, les Pays-Bas sont considérés comme LE pays du vélo, qui doit donc servir de modèle. Les Pays-Bas doivent leur réputation non seulement au fait qu'ils ont la mobilité cycliste la plus importante d'Europe, mais également au «schéma directeur vélo» (*Masterplan Fiets*, 1990-1997). D'autres pays européens ont suivi l'exemple néerlandais et sont désormais convaincus qu'une bonne politique cycliste implique une attention et un engagement (notamment financier) des autorités nationales.

3.11 Le «schéma directeur vélo» néerlandais, en abordant la problématique sous l'angle des trajets, a bien montré qu'une bonne politique cycliste ne se résume pas à de bonnes pistes cyclables (confortables, rapides et sûres), mais doit également veiller à ce que le cycliste puisse laisser son vélo dans un endroit sûr et pratique, près de son domicile, à la gare, à proximité des nœuds de transport public et des arrêts de bus, et à sa destination finale.

3.12 La Conférence européenne des ministres des transports (CEMT) a commandé il y a quelques années un rapport sur les

politiques de transport de ses États membres <sup>(6)</sup>. Il ressort de ce rapport que les États n'ayant pas de politique cycliste sont peu nombreux <sup>(7)</sup>. Évidemment, la portée, le statut et l'impact de ces politiques nationales diffèrent d'un pays à l'autre. La CEMT indique que le vélo représente en moyenne 5 % du nombre total des déplacements en Europe. Des pays comme le Danemark (18 %) et les Pays-Bas (27 %) prouvent toutefois qu'il est possible d'accroître ce pourcentage <sup>(8)</sup>.

3.13 Ces différences au niveau national, ainsi que d'autres au niveau local, montrent que l'utilisation du vélo peut être influencée par la politique des autorités. Le potentiel de croissance réside surtout dans l'abandon de la voiture individuelle au profit du vélo pour les déplacements de 5 à 8 km. En Europe, la voiture est actuellement utilisée pour plus de 50 % de ces déplacements sur de courtes distances. Même pour les distances de moins de 2 km, la voiture est encore utilisée dans 30 % des cas <sup>(9)</sup>.

3.14 La politique cycliste vise surtout à ce que les usagers remplacent la voiture par le vélo pour ces courtes distances, mais se tourne également depuis peu vers les distances plus longues. L'on réfléchit à des voies cyclables ultra-rapides et directes dans les grandes agglomérations.

3.15 Le potentiel de croissance de l'utilisation du vélo sur de courtes distances constitue la base des calculs relatifs à la contribution que peut apporter une bonne politique cycliste à la lutte contre le changement climatique. Ainsi, aux Pays-Bas, d'après des estimations récentes, la part des courts trajets en voiture (moins de 7,5 km) dans les émissions totales de la circulation automobile est d'environ 6 % <sup>(10)</sup>.

3.16 Le vélo, qu'il ait été acheté, emprunté, ou loué, peut contribuer à une utilisation accrue des transports publics. En effet, le vélo permet d'agrandir le rayon dans lequel le voyageur peut rejoindre un arrêt en quelques minutes sans prendre sa voiture, au départ d'une gare, d'un arrêt de bus ou de son domicile, et vice versa.

3.17 Les différences entre les différents États européens en ce qui concerne la part du vélo dans le nombre total de déplacements ne s'expliquent pas uniquement par des conditions purement sociales, géographiques, climatologiques ou culturelles, bien que celles-ci jouent naturellement un rôle <sup>(11)</sup>. Dans les pays faisant la part belle au vélo, un facteur important semble être la présence d'associations s'engageant en faveur d'une bonne politique cycliste. Elles sont souvent à l'origine des schémas directeurs nationaux.

<sup>(6)</sup> CEMT, Politiques nationales en faveur du vélo (La mise en œuvre des politiques de transports urbains durables: Aller de l'avant), service des publications de l'OCDE, 2004.

<sup>(7)</sup> CEMT, Politiques nationales en faveur du vélo, p. 43.

<sup>(8)</sup> CEMT, Politiques nationales en faveur du vélo, p. 20.

<sup>(9)</sup> CEMT, Politiques nationales en faveur du vélo, p. 24.

<sup>(10)</sup> Voir <http://www.fietsersbond.nl/urlsearchresults.asp?itemnumber=1>.

<sup>(11)</sup> D'après une étude réalisée ces dernières années aux Pays-Bas, il ressort que des immigrants issus par exemple du Maroc (même ceux appartenant à la deuxième génération) utilisent en moyenne sensiblement moins le vélo que les Néerlandais de souche. Voir «Het fietsgebruik van allochtonen nader belicht», publication du Fietsberaad, n° 11a, novembre 2006 — <http://www.fietsberaad.nl>.

3.18 Le suivi et l'évaluation des politiques cyclistes au niveau européen sont malheureusement entravés par l'absence de matériel statistique utilisable et accessible. Non seulement les associations, mais également la CEMT, plaident en faveur d'une meilleure collecte de données sur la politique cycliste et l'utilisation du vélo <sup>(12)</sup> (note n° 9). La décision de ne plus faire figurer des statistiques importantes sur l'utilisation du vélo dans le «*Statistical pocketbook — EU Energy and transport in Figures*» a été accueillie avec beaucoup d'incompréhension.

3.19 Tandis que le système de navigation par GPS est devenu très courant pour les voitures, il reste plus difficile de développer des systèmes de navigation comprenant toutes les liaisons cyclables, étant donné que le matériel cartographique numérisé de base ne contient pas, ou ne restitue pas les voies cyclables, qui doivent donc encore être répertoriées et numérisées. Dans les pays cyclistes, les choses bougent beaucoup dans ce domaine, des planificateurs d'itinéraires cyclistes étant par exemple proposés sur internet <sup>(13)</sup>.

3.20 Le chiffre d'affaires de l'industrie européenne du vélo et des pièces détachées est estimé à 8,5 milliards d'euros, et elle emploie (directement et indirectement) environ 130.000 personnes. À cela s'ajoutent plus de 25.000 magasins et revendeurs, ainsi que leur personnel <sup>(14)</sup>, et ces données ne tiennent pas compte de la recherche technologique de pointe. L'importance économique du tourisme cycliste augmente, surtout dans les régions économiquement plus faibles, où les petites entreprises profitent du tourisme cycliste le long des véloroutes à longue distance <sup>(15)</sup>.

3.21 Il n'existe à ce jour aucune politique européenne en faveur du vélo. La Commission européenne a annoncé que le Livre vert sur les transports urbains qu'elle prépare actuellement traitera également du vélo. Il s'agit là de l'occasion rêvée pour compenser l'absence de politique européenne et d'intégration du vélo dans les autres domaines politiques en commençant par prendre en compte le vélo dans le Livre vert, en tant que mode de transport important dans les villes.

3.22 L'avis exploratoire sur «Les transports dans les aires urbaines et métropolitaines» — TEN/276, CESE 273/2007 —, outre la promotion des déplacements à vélo et à pied (paragraphe 3.3.3), aborde également la coordination de la planification des infrastructures de transport et de l'habitat (paragraphe 3.3.1). L'intégration de la politique du vélo dans la politique de l'habitat devra être concrétisée.

#### 4. Amélioration de l'infrastructure cyclable transfrontalière

4.1 S'agissant du trafic cycliste transfrontalier en Europe, des problèmes apparaissent surtout lorsque le cycliste souhaite emporter son vélo à l'étranger en utilisant les trains internationaux à grande vitesse. Ces trains représentent une infrastructure importante pour le tourisme cycliste. Dans la plupart des cas, il n'est toutefois pas possible actuellement en Europe de transporter son vélo dans ces trains.

<sup>(12)</sup> CEMT, Politiques nationales en faveur du vélo, p. 24.

<sup>(13)</sup> Voir par exemple [www.radrountenplaner.nrw.de](http://www.radrountenplaner.nrw.de) et <http://www.fietsersbond.nl/fietsrouteplanner>.

<sup>(14)</sup> Estimation pour l'année 2003, d'après COLIBI (comité de liaison des fabricants européens de bicyclettes) et COLIPED (comité de liaison des fabricants européens de pièces et équipements de deux-roues).

<sup>(15)</sup> Source: présentation de Les Lumsdon à la conférence de clôture de la North Sea Cycle Route, le 9 novembre 2006, sur le tourisme, le développement économique et les subventions européennes; voir: <http://www.northsea-cycle.com> et [http://www.uclan.ac.uk/facs/lbs/research/institutes\\_and\\_centres/transport/docs/Northseacycleconf.doc](http://www.uclan.ac.uk/facs/lbs/research/institutes_and_centres/transport/docs/Northseacycleconf.doc).

4.2 Tandis que le tourisme à vélo augmente et fait l'objet d'une promotion ciblée de la part de la Commission européenne et des autorités nationales et régionales en tant que forme de tourisme durable et non négligeable notamment pour les régions économiquement plus faibles, ses adeptes sont dans l'impossibilité de choisir le train comme moyen de transport vers leur région de vacances ou de départ de leurs vacances à vélo à l'étranger. Alors que le transport des vélos des touristes ne semble pas poser de problèmes aux compagnies aériennes, et qu'il est assez aisé d'emmener son vélo sur les ferries (même si les voies cyclables et la signalisation pour les cyclistes au départ et à destination des ports ne sont pas toujours satisfaisantes), les sociétés de chemin de fer refusent de transporter des vélos dans les trains internationaux à grande vitesse.

4.3 Une solution à ce problème de trafic cycliste transfrontalier semble toutefois se dessiner, puisque le Parlement européen, dans un texte adopté à une large majorité en janvier 2007 <sup>(16)</sup>, demande que tous les trains en Europe disposent d'un espace polyvalent prévu pour transporter, par exemple, des fauteuils roulants, skis, et bicyclettes. Il est souhaitable qu'un compartiment pour le transport des vélos soit obligatoirement prévu dans chaque train en Europe, et donc également les trains internationaux à grande vitesse.

4.4 La sécurité routière des cyclistes est très variable d'un pays européen à l'autre. Cela est surtout dû à l'absence d'infrastructure cyclable spécifique dans certains pays, où les cyclistes sont contraints d'emprunter la même bande de circulation que les voitures et les camions roulant à 50, 80 km/h, voire à une vitesse plus élevée encore. Cela dissuade la population locale de faire du vélo. Il y a lieu d'encourager, également au niveau européen, l'élaboration et la mise en œuvre de règles de sécurité adéquates, tant pour le cycliste et son moyen de transport que pour l'infrastructure cyclable et le reste du trafic.

4.5 La qualité de l'infrastructure existante diffère elle aussi. Les touristes cyclistes sont moins enclins à se rendre dans des pays qu'ils considèrent comme dangereux lorsqu'ils sont habitués à une infrastructure sûre chez eux. Il est souhaitable de définir des normes de qualité *minimales* (par exemple en ce qui concerne la largeur des pistes cyclables, également pour des cycles spéciaux <sup>(17)</sup>, ou la signalisation) auxquelles devrait satisfaire l'infrastructure aménagée avec l'aide des subventions européennes, et de prévoir des budgets pour l'aménagement d'infrastructures cyclables ayant déjà fait leurs preuves dans la pratique dans des villes et pays d'Europe.

4.6 Bien que les divergences importantes entre les États et les villes d'Europe en ce qui concerne la part du vélo dans le nombre total de déplacements s'expliquent notamment par des différences sociales, géographiques, climatologiques et culturelles, l'utilisation ou non du vélo est surtout déterminée par la politique des transports. C'est pourquoi il importe au plus haut point d'échanger les connaissances, les bonnes pratiques et les

<sup>(16)</sup> Voir <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0005+0+DOC+XML+V0//FR>.

<sup>(17)</sup> Par exemple des tandems, triporteurs, vélos-couchés aérodynamiques et tricycles couverts.

actions de sensibilisation au vélo. Il est souhaitable que la Commission européenne (continue à) soutenir financièrement l'échange de connaissances et de bonnes pratiques, ainsi que les campagnes de sensibilisation au vélo, et rende obligatoire l'intégration d'une politique du vélo (par exemple, l'intermodalité entre le vélo et les transports publics) dans tous les projets qu'elle subventionne dans le domaine des transports.

4.7 Le vélo est une activité populaire, qui peut être promue, en tant qu'élément d'un style de vie sain et durable, par l'intégration d'une politique en faveur du vélo dans des domaines politiques autres que les transports. Il convient de prendre également en compte la politique du vélo dans le cadre du développement ultérieur des politiques européennes, pas uniquement en matière de transports et d'infrastructures, mais également en matière d'aménagement du territoire (et notamment d'urbanisme), d'environnement, d'économie, de santé, de formation et d'éducation. C'est l'une des raisons pour laquelle la Commission européenne devrait bien organiser la collecte et le suivi des données sur le vélo en Europe, et encourager l'harmonisation des méthodes d'analyse.

## 5. Collaboration européenne pour l'extension du réseau européen de véloroutes

5.1 EuroVelo est un projet lancé en 1995 par la Fédération européenne des cyclistes (ECF) <sup>(18)</sup>. Il vise à développer 12 véloroutes internationales à longue distance à travers toute l'Europe, tant dans les États membres de l'UE que dans les pays tiers. La longueur totale des routes proposées est de 66.000 km. Les routes sont en majorité basées sur des routes locales et régionales existantes. Dès le début du projet, sa perspective continentale, la vision d'un réseau paneuropéen de véloroutes, est apparue comme une importante valeur ajoutée.

5.2 Ce projet a inspiré des autorités locales, régionales et nationales, qui ont coopéré pour créer des véloroutes internationales à longue distance. L'année dernière, la route EuroVelo n° 6 (océan Atlantique — mer Noire) a été inaugurée. Les fonds INTERREG ont fortement contribué à la création de ces routes. Cela vaut également pour la véloroute dite «de la mer du Nord», projet INTERREG achevé fin 2006, et considérée par l'ECF comme la route EuroVelo n° 12.

5.3 La philosophie d'EuroVelo est de créer et de maintenir — à l'instar du réseau transeuropéen de routes et de voies ferrées (RTE) — un réseau transeuropéen de voies cyclables reconnu. Il est évident que ce projet mérite d'être soutenu, pas tellement dans le cadre de la politique européenne de transport, mais dans le contexte de la promotion du tourisme et du développement des régions d'Europe. Outre la gestion et la coordination durables des routes ainsi que la fourniture d'informations, il est bien

sûr tout aussi important de continuer à compléter le réseau. Il semble que les lignes directrices publiées en 2002 concernant tous les aspects importants à prendre en compte lors de la création d'une route EuroVelo sont très précieuses pour éviter les désinvestissements. Il est souhaitable que la Commission européenne continue à subventionner la création de voies cyclables dans le cadre du projet EuroVelo, afin de mettre en place un réseau complet de voies cyclables, un RTE (réseau transeuropéen) de transport cycliste.

5.4 Les discussions entre les partenaires du *North Sea Cycle Group* sur la manière de garantir à l'avenir la continuité de la route, sa promotion et la coopération entre le grand nombre de participants au projet (environ 70 régions dans 8 pays) n'ont pas encore débouché sur une solution. Cette question se pose également pour d'autres véloroutes internationales à longue distance ayant été financées en tant que projets (souvent avec des fonds européens à concurrence de 50 %), et pour lesquelles rien n'a été prévu en matière de gestion de la coopération et de promotion commune.

5.5 Une approche souvent envisagée consisterait à confier la gestion, la coordination et le secrétariat de la route, après l'achèvement des travaux d'infrastructure et de signalisation, à une organisation européenne telle que la Fédération européenne des cyclistes (European Cyclists Federation, ECF), qui fonctionnerait de manière similaire aux organisations nationales. Selon l'ECF, le maintien à long terme de la qualité des routes à l'issue de la phase d'aménagement est une question importante, qu'il convient de résoudre au niveau international, européen. Il est souhaitable qu'une organisation européenne assure la gestion et le secrétariat du réseau EuroVelo et des différents projets de voies cyclables menés à bonne fin, pour veiller de manière centralisée à la continuité de l'entretien de l'infrastructure (y compris la signalisation) et à l'information des cyclistes (notamment concernant l'endroit où trouver de l'aide en cas de panne ou de nécessité). Comme pour plusieurs initiatives et projets de coopération européens, le soutien financier de l'UE sera également nécessaire dans ce cas.

5.6 Malgré des moyens limités, l'ECF elle-même a accru son engagement pour le projet EuroVelo, afin d'élaborer une solution et de la mettre en œuvre. Dans ce cadre, elle collabore notamment au développement d'une signalisation claire, pouvant être intégrée et adaptée aisément dans tous les pays, pour le projet EuroVelo 6, et œuvre à la reconnaissance de ce système de signalisation par l'UNECE <sup>(19)</sup>. Il est souhaitable de reconnaître formellement le système de signalisation développé par l'ECF dans le cadre du groupe de partenaires EuroVelo 6 et d'encourager sa mise en œuvre.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(18)</sup> Voir [http://www.ecf.com/14\\_1](http://www.ecf.com/14_1).

<sup>(19)</sup> Voir <http://www.unece.org/trans/main/welcwp1.html>.