

Journal officiel

de l'Union européenne

ISSN 1725-2431

C 256

46^e année

24 octobre 2003

Édition de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité des régions	
	50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003	
2003/C 256/01	Rapport de prospective du Comité des régions sur le thème «Gouvernance et simplification des fonds structurels après 2006»	1
2003/C 256/02	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission "Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale"»	13
2003/C 256/03	Avis du Comité des régions sur: — la «Proposition de règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant des régimes de soutien aux producteurs de certaines cultures», — la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et abrogeant le règlement (CE) n° 2826/2000»,	

Prix: 18,00 EUR



(Suite au verso)

	— la «Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché des céréales»,	
	— la «Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché du riz»,	
	— la «Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché des fourrages séchés pour les campagnes de commercialisation de 2004/2005 à 2007/2008»,	
	— la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1255/1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers», et	
	— la «Proposition de règlement du Conseil établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers»	18
2003/C 256/04	Avis du Comité des régions sur «Le suivi du Livre blanc sur la Gouvernance européenne»	24
2003/C 256/05	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne»	29
2003/C 256/06	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de directive du Conseil établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse et modifiant la directive 92/46/CEE»	36
2003/C 256/07	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Mise en œuvre de l'intégration de la dimension hommes-femmes dans les documents de programmation des Fonds structurels 2000-2006»	41
2003/C 256/08	Avis du Comité des régions sur le livre vert «L'esprit d'entreprise en Europe» et la communication «Un meilleur environnement pour les entreprises»	43
2003/C 256/09	Avis du Comité des régions sur «Les capacités aéroportuaires régionales»	47
2003/C 256/10	Résolution du Comité des régions sur «Les recommandations de la Convention européenne»	62
2003/C 256/11	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen»	64
2003/C 256/12	Avis du Comité des régions sur «La gestion et les conséquences des catastrophes naturelles: quelles tâches pour la politique structurelle européenne?»	74
2003/C 256/13	Avis du Comité des régions sur le «Quatrième rapport de la Commission concernant l'application de la directive 89/552/CEE «Télévision sans frontières»	79

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2003/C 256/14	Avis du Comité des régions sur «L'impact pour les autorités locales et régionales des négociations sur l'accord général des services (AGCS) au sein de l'OMC»	83
2003/C 256/15	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant une seconde phase du programme d'action communautaire (2004-2008) visant à prévenir la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes et à protéger les victimes et les groupes à risque (programme <i>Daphné II</i>)»	85
2003/C 256/16	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Conseil relative à des lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres»	90

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ DES RÉGIONS

Rapport de prospective du Comité des régions sur le thème «Gouvernance et simplification des fonds structurels après 2006»

(2003/C 256/01)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le livre blanc sur la gouvernance européenne que la Commission européenne a présenté en 2001 et qui incite le Comité des régions à «jouer un rôle plus proactif lors de l'examen de l'action communautaire, par exemple en préparant des rapports préliminaires avant les propositions de la Commission»;

vu le protocole de coopération de septembre 2001 entre la Commission européenne et le Comité des régions qui «encourage l'élaboration des documents stratégiques du Comité des régions faisant le point sur des sujets que [la Commission] considère importants; ces "rapports de prospective" approfondissent l'analyse des problèmes existant dans des domaines pour lesquels le Comité des régions dispose des moyens d'information appropriés sur le terrain»;

vu la lettre du 10 septembre 2002 de la commissaire Loyola de Palacio au Président Bore, suggérant au Comité des régions «de préparer les rapports de prospective ou d'impact, ainsi que les avis de prospective repris en annexe» de la lettre;

vu la lettre de saisine du 23 juillet 2002 du commissaire Barnier au Président Bore, sollicitant l'avis du Comité des régions sur «la mise en œuvre des programmes financés par les fonds structurels, et notamment la manière dont la gestion de la politique de cohésion pourrait être simplifiée après 2006», et conformément à l'article 265, paragraphe 1, du traité;

vu l'article 161 du traité, sur la cohésion économique et sociale, qui statue que «sans préjudice de l'article 162, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, définit les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds. Sont également définies par le Conseil, statuant selon la même procédure, les règles générales applicables aux fonds, ainsi que les dispositions nécessaires pour assurer leur efficacité et la coordination des fonds entre eux et avec les autres instruments financiers existants»;

vu la décision de son Bureau du 9 octobre 2002 et le document «Rapports de prospective et rapports d'impact: priorités du Comité des régions et méthodologie de travail»;

vu son avis du 15 février 2001 sur «La structure et les objectifs de la politique régionale européenne dans le contexte de l'élargissement et de la mondialisation: ouverture du débat» (CdR 157/2000 fin) ⁽¹⁾;

vu le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale du 31 janvier 2001 (COM(2001) 24 final) et l'avis du Comité des régions y relatif (CdR 74/2001 fin) ⁽²⁾;

vu le premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale — Synthèse et prochaines étapes (COM(2002) 46 final) et l'avis du Comité des régions y relatif (CdR 101/2002 fin) ⁽³⁾;

vu le deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale (COM(2003) 34 final);

vu son projet de rapport de prospective (CdR 389/2002 rév.) adopté le 30 avril 2003 par sa commission de la politique de cohésion territoriale (corapporteurs: MM. Raffaele Fitto, Président de la région des Pouilles (I-PPE) et Jean-Claude Van Cauwenberghé, Ministre-président du Gouvernement wallon (B-PSE)),

a adopté, lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 2 juillet), le rapport de prospective suivant.

PREMIÈRE PARTIE — LA DÉMARCHE RETENUE

Le contexte du débat actuel couvre tant l'élargissement que la Convention et la réforme des traités, c'est-à-dire l'exigence d'une nouvelle gouvernance des politiques de cohésion.

1. Objectifs poursuivis

Après la décision politique prise par les chefs d'État et de gouvernement d'élargir l'Union européenne à 10 nouveaux États membres, il apparaît nécessaire de reformuler la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne.

La politique de cohésion, telle que consacrée dans les traités, constitue tout à la fois un instrument pour concrétiser les principes de solidarité, de coopération et de redistribution et une pièce maîtresse de l'intégration des peuples et des territoires de l'Europe. Depuis plus de deux décennies, elle joue le rôle d'un outil politique qui, avec une forte visibilité, témoigne de l'engagement des États membres à résorber en commun leurs retards structurels. Elle a eu un impact global profond et positif, comme en attestent les rapports sur la cohésion que la Commission européenne adopte à intervalles réguliers.

Des écarts d'importance majeure n'en subsistent pas moins à travers l'Union, que ce soit entre les États membres, entre les régions ou au sein même de celles-ci. Ces disparités profondes obèrent la compétitivité de l'UE dans son ensemble. Le prochain élargissement aggravera ses déséquilibres territoriaux dans des proportions significatives, de sorte qu'il n'en sera que plus impératif, d'une manière générale, de préserver une politique européenne forte en matière de cohésion et de l'améliorer encore.

C'est au titre des nouvelles dispositions offertes par le protocole de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions que le commissaire Barnier a demandé l'avis du Comité des régions (sous forme d'un rapport de prospective) sur la mise en œuvre des programmes financés par les fonds structurels, et notamment la manière dont la gestion de la politique de cohésion pourrait être simplifiée après 2006.

La Commission européenne tiendra compte de ce rapport pour l'élaboration du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale (prévu pour décembre 2003) qui exposera notamment ce que sera l'évolution de la politique de cohésion.

Les objectifs poursuivis dans ce rapport sont, d'une part, d'établir, sur base de la consultation la plus vaste possible des régions et autorités de gestion de l'Union européenne, un état des lieux de la mise en œuvre actuelle des programmes financés par les fonds structurels européens, en particulier par les autorités régionales et locales et, d'autre part, d'en tirer les conclusions et de faire des propositions concrètes en vue de la réforme de la politique de cohésion pour après 2006.

2. Méthodologie développée

Le présent rapport s'appuie sur les résultats de la consultation-enquête qui a eu lieu via quatre instruments principaux qui sont décrits ci-après. Il n'en constitue pas un résumé mais le prolongement dans le cadre d'une démarche volontariste qui vise à générer une importante valeur ajoutée du Comité des régions au débat sur l'avenir de la cohésion en Europe.

⁽¹⁾ JO C 148 du 18.5.2001, p. 25.

⁽²⁾ JO C 107 du 3.5.2002, p. 27.

⁽³⁾ JO C 66 du 19.3.2003, p. 11.

2.1. *Questionnaire destiné aux autorités politiques responsables des autorités de gestion actuelles des fonds structurels européens*

Un questionnaire a été envoyé aux Présidents de toutes les «régions» de l'UE avant Noël 2002. Le taux de réponse est important: 70 % environ, ce qui témoigne de l'intérêt porté par les régions à la présente démarche.

Une analyse des tendances constatées et des propositions émises a été présentée en commission COTER.

2.2. *Groupes de discussion ciblée («focus groups») nationaux entre les autorités politiques responsables de la gestion des fonds structurels, dans le cadre des délégations nationales auprès du Comité des régions*

Pendant le mois de février 2003, des groupes nationaux de discussion ciblée se sont réunis dans presque tous les pays membres, sous la responsabilité politique du membre respectif du groupe de travail de la commission COTER, grâce à la coordination du secrétariat du CdR et avec l'assistance technique et organisationnelle d'une équipe d'experts. Quelques points cruciaux tirés du questionnaire ont été traités dans le débat, à savoir:

- le rôle des régions et des autonomies locales dans la formation et l'exécution des politiques et des programmes: subsidiarité et coresponsabilité,
- la valeur ajoutée des politiques européennes de cohésion: fonds structurels et initiatives communautaires,
- la gouvernance des fonds structurels: responsabilité et contrôles,
- la gestion journalière des programmes.

Un relevé du déroulement des groupes de discussion a été mis à disposition en commission COTER. Une synthèse des tendances émergées de ces groupes a aussi été préparée par les deux rapporteurs et exposée en commission COTER (le 19 février 2003) en présence des représentants de la Commission européenne et du Parlement européen.

2.3. *Débat au sein du groupe de travail COTER*

Le groupe de travail est présidé par les deux rapporteurs. Chacun des 15 membres de ce groupe s'est chargé de l'organisation de la réunion du groupe de discussion ciblée dans son propre pays. Une première réunion du groupe a eu

lieu à Bruxelles en marge de la réunion de commission COTER du 19 février 2003 et a été centrée sur les thèmes soulevés par le questionnaire et les conclusions des groupes de discussion.

2.4. *Contacts réguliers entre les rapporteurs et leurs experts, d'une part, et la Commission européenne, d'autre part, notamment au sein des directions générales gestionnaires des fonds structurels*

L'échange d'information porte notamment sur les données statistiques concernant la mise en œuvre des fonds structurels. Cette information a été exploitée par les rapporteurs dans le cadre de leurs propositions.

DEUXIÈME PARTIE — LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

Comme point de départ de la réflexion, les considérations émises ci-après sont conformes à l'avis du Comité des régions sur le premier rapport d'étape sur la cohésion (CdR 101/2002), à savoir que «la politique de cohésion, telle que consacrée dans les Traités, est un instrument destiné à réaliser les principes de solidarité, de coopération et de redistribution, et constitue l'un des piliers de l'intégration entre les peuples et les territoires de l'Union». Le Comité avait dans ce même avis, rappelé «la nécessité, comme corollaire du principe de subsidiarité, d'une plus grande et meilleure implication des États membres et des collectivités régionales et locales dans l'élaboration des politiques de cohésion sans pour autant "renationaliser" les politiques de développement régional».

Dans l'analyse des résultats de l'enquête, lorsqu'on parle du point de vue des «régions», il convient d'entendre celui des collectivités territoriales infra-étatiques (autorités régionales ou, à défaut, autorités locales représentant la région) qui ont pris part aux travaux du Comité des régions par l'intermédiaire de leurs représentants.

Avant de présenter les résultats obtenus au cours de l'enquête, il convient d'insister sur le message de fond qu'ils véhiculent:

- Les régions demandent plus de cohérence en matière de fonds structurels:
 - a) une cohérence interne (entre les fonds, entre les différents services de la Commission européenne, entre les différents services des autorités centrales) et
 - b) une cohérence externe (coordination verticale et horizontale entre programmes communautaires, nationaux et régionaux).

- Les régions réclament aussi une meilleure application du principe de subsidiarité et de proportionnalité: il s'agit de revenir à la conception originelle de la subsidiarité, en tenant compte des limites constitutionnelles propres à chaque système national et de s'interroger sur l'opportunité de l'inscription du rôle des régions dans le traité. Pour ce qui concerne la politique des fonds structurels, le niveau le plus efficace est le niveau régional, donc en matière de fonds structurels la subsidiarité doit partir du niveau régional et ce d'autant plus que la plupart des régions européennes sont entrées, grâce en partie aux programmes européens, dans un processus de «régions apprenantes» qui leur a permis de progresser sur la voie du développement régional intégré.
- Un paradoxe semble émerger: l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité des politiques menées pousserait vers le renforcement du rôle de la Commission européenne, alors qu'une véritable application du principe de subsidiarité se base sur l'exercice des compétences et des responsabilités au niveau le plus efficace et proche du territoire.

Pour résoudre ce faux paradoxe, le Comité des régions envisage un nouveau modèle de gouvernance des politiques régionale et de cohésion européennes, basées sur les principes généraux et les recommandations opérationnelles avancées dans le présent rapport.

Les paragraphes suivants présentent les indications émergées au cours de l'enquête. Néanmoins dans cet exercice il est important de tenir compte de l'hétérogénéité des régions de l'Union considérées, sous l'aspect institutionnel, sous l'aspect des compétences législatives et sous l'aspect de la répartition des objectifs de programmation.

I. Le rôle des régions dans la gouvernance des politiques structurelles

I.1. La nature de la participation des régions à la programmation des fonds structurels et aux organes de décision et de gestion

La grande majorité des régions estime être associée à tous les stades de la programmation et principalement à l'élaboration des stratégies, à la conception des programmes et à leur exécution.

Toutefois, l'association des régions à la prise de décision des programmes est jugée plus faible et l'est nettement plus dans les États membres fortement centralisés où les régions ont peu

de compétences institutionnelles. Dans ces pays, les régions souhaitent aussi être associées plus directement aux décisions prises par l'État membre avec les autorités communautaires.

En ce qui concerne la participation aux organes de décision et de gestion, il apparaît que, malgré les critiques qu'elles leur adressent sur les plans du contenu et du fonctionnement, les régions participent de manière importante aux rencontres annuelles (plus des trois quarts des réponses positives) dans les États membres où elles ont des compétences institutionnelles plus fortes.

Par ailleurs, on constate que l'association des régions aux programmes des fonds structurels reste prioritairement concentrée sur l'exécution des programmes au sein des comités de suivi vis-à-vis desquels les régions expriment une forte adhésion. Il faut relever toutefois une situation paradoxale: le Comité de suivi est apprécié dans sa mission en raison de son impact positif potentiel sur la dynamique de développement territorial à travers le renforcement du rôle des autorités régionales et des partenariats dans la mise en œuvre d'une politique de développement intégrée et le développement d'un plus grand consensus entre acteurs du développement. Toutefois l'appréciation est négative en ce qui concerne le fonctionnement actuel des comités de suivi jugé trop centré sur des questions réglementaires et techniques. Par ailleurs, le rôle actuellement consultatif de la Commission au sein du comité de suivi est apprécié de façon plutôt partagée.

I.2. La cohérence interne de la politique des fonds structurels au niveau communautaire

Compte tenu du fait qu'actuellement, il existe au niveau communautaire des problèmes de cohérence entre les politiques poursuivies par chacun des fonds, de coordination entre les directions générales et d'hétérogénéité des normes et des modes de fonctionnement entre ceux-ci, aggravés dans certains cas par les pratiques au sein des États membres, une très forte majorité d'opinions se dégage en faveur de l'intégration des trois fonds structurels en une seule entité afin de permettre la cohérence des politiques territoriales qui sont par nature transversales.

De nombreuses régions reconnaissent avoir des difficultés pour harmoniser les pratiques administratives des trois fonds, compte tenu de leurs objectifs spécifiques et donc, préconisent le maintien d'une grande flexibilité dans leur gestion respective à l'intérieur d'une structure unique.

D'une manière générale, l'articulation actuelle des trois fonds est jugée peu satisfaisante sur le terrain mais d'importants problèmes sont relevés sur le fonctionnement actuel du Fonds social européen (FSE), jugé peu efficace dans ses méthodes de gestion.

Les objectifs des fonds structurels doivent, selon les régions, privilégier l'approche territoriale et intégrée du développement et donner une priorité à la démarche initiée par le Feder. Dans cette optique, les deux autres Fonds, le FSE et le FEOGA-Orientation, doivent s'inscrire dans cette démarche, et tout particulièrement le FSE. Certains estiment à juste titre qu'il faut cependant tenir compte du fait que les besoins de formation sont aussi présents dans des zones non éligibles. Toutes les régions du territoire communautaire doivent être couvertes par l'objectif 3 mais les interventions du FSE devraient être gérées régionalement afin d'être cohérentes avec l'approche transversale du développement régional.

L'articulation des objectifs du FEOGA-Orientation avec ceux du Feder pose moins de problèmes dans la mesure où leurs objectifs sont très proches. Beaucoup préconisent dans l'intérêt des zones rurales un seul type de programmation, s'alignant sur celle du Feder.

Notons aussi la proposition qui consisterait à favoriser une approche de programmation sur la base d'une plate-forme régionale stratégique de développement plutôt que de se concentrer sur les interventions limitées à une zone particulière à l'intérieur du territoire régional.

Par ailleurs, les régions apprécient le caractère novateur des initiatives communautaires mais constatent qu'elles sont conçues et mises en œuvre sans rapport direct avec les orientations stratégiques et les mesures prioritaires des programmes structurels. Il en résulte une perte d'efficacité et de synergie. Par ailleurs, il apparaît que le rapport coût-avantage administratif et financier est plus important dans les initiatives communautaires que dans le cas des programmes généraux.

Enfin, le manque d'articulation entre le Fonds de cohésion et les autres fonds structurels, ainsi que le manque d'approche régionale et territoriale de ce même fonds, sont dénoncés par les régions.

1.3. *La coresponsabilité entre la Commission, les États membres et les régions et le rôle futur des régions dans la politique de cohésion et les fonds structurels*

Quasi unanimement, les régions s'expriment de façon très claire sur l'avenir de la coresponsabilité. Pour elles, il est nécessaire d'appliquer efficacement les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les rapports de coresponsabilité entre la Commission, l'État membre et les régions en renforçant le niveau décisionnel régional.

En effet,

- la finalité des programmes structurels est le développement régional. Conformément au principe théorique de la subsidiarité, l'échelon régional et la collectivité régionale

doivent constituer le niveau de décision et de pilotage le plus adapté. Les régions doivent donc être traitées comme un partenaire direct de la Commission au même titre que les États membres,

- la région doit être le chef de file dans la définition d'un projet territorial fondant une stratégie sur laquelle seront mobilisés les outils et les acteurs régionaux, transfrontaliers, nationaux ou transnationaux,
- la région doit jouer un rôle plus actif dans la configuration de la nouvelle politique régionale après 2006 en participant à la définition des priorités, à la mise en œuvre des textes réglementaires, à l'affectation des ressources et à la distribution des tâches de gestion et d'administration. L'exercice de la coresponsabilité ne peut être unidirectionnel et limité au domaine des obligations comme c'est le cas actuellement. Il appelle un partenariat contractuel entre la Commission, l'État membre et la région.

Dans cette optique, il faut formaliser la responsabilité de la région comme moteur de la mise en œuvre opérationnelle de tous les programmes communautaires qui la concernent et établir clairement les compétences et les responsabilités entre les trois niveaux décisionnels.

1.4. *Application du principe de la subsidiarité et son insertion dans le traité*

Les configurations institutionnelles des États membres déterminent fortement la nature de l'application du principe de subsidiarité en leur sein, celle-ci restant une prérogative des autorités nationales en vertu du traité. Cette situation n'est pas jugée satisfaisante par les régions, puisque plus de la moitié d'entre elles estiment que la manière dont leur État les associe à la réalisation des politiques structurelles en vertu du principe de subsidiarité n'est pas satisfaisante. Les régions comptant parmi les plus satisfaites sont celles qui ont de fortes compétences institutionnelles.

Il convient dès lors de confirmer la reconnaissance de l'Europe des régions dans le cadre communautaire et d'affirmer la nécessité d'une base juridique claire et non ambiguë. Dans la politique de cohésion communautaire, le rôle des régions comme un des acteurs de cette politique doit être explicitement reconnu et donc inscrit dans le traité.

Les arguments exprimés en faveur d'une modification du contenu du principe de subsidiarité dans le traité sont variés et ne manquent pas d'intérêt. Nous tentons de les résumer ci-après:

- Il faut confirmer la reconnaissance de l'Europe des régions dans le cadre communautaire, d'où la nécessité d'une base juridique claire et non ambiguë. Dans la politique de cohésion communautaire, le rôle des régions comme un des acteurs de cette politique doit être explicitement reconnu.

- Selon une application correcte du principe de subsidiarité, la Commission n'intervient «que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière satisfaisante par les États membres et peuvent donc en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire». Le livre blanc sur la gouvernance européenne reconnaît par ailleurs que les collectivités locales et régionales sont des acteurs clés de la mise en œuvre du droit et des politiques communautaires, et la Commission européenne envisage d'expérimenter le recours à des contrats ou conventions tripartites d'objectifs entre la Commission, un État membre et une autorité régionale ou locale.
- Les politiques structurelles ayant pour objectif le développement régional, les régions constituent non seulement le niveau de décision le plus approprié mais aussi le niveau de mise en œuvre des interventions le plus performant: la région travaille en effet étroitement avec les acteurs de terrain pour les politiques qu'elle mène sur son territoire.
- Le principe de subsidiarité doit rétablir l'équilibre entre la pertinence des niveaux de décisions et le souci de proximité des politiques pour les citoyens européens.
- Les régions sont mieux à même d'identifier les axes prioritaires de développement territorial que les autres niveaux de collectivités.
- Le rôle de l'État membre n'est pas pour autant négligé: selon le principe de subsidiarité, le gouvernement central doit jouer un rôle de fédérateur et de coordination entre la Commission et les régions dans le respect des compétences de chacun.
- Les régions à compétences institutionnelles fortes fondent leur position en faveur de la mention exclusive de la région sur l'argumentaire suivant: le niveau local est trop petit, sauf les grandes villes, et non pertinent pour mettre en œuvre une politique de développement territorial intégré mais les pouvoirs locaux doivent être associés, quand cela les concerne, dans le cadre d'un partenariat. Au niveau régional, il y a une proximité suffisante des réalités locales et le niveau régional donne assez de recul pour mieux pondérer les différences d'intérêt entre les uns et les autres parmi les collectivités locales concernées.
- Les régions de pays fortement décentralisés estiment que le rôle des régions doit être renforcé et qu'il le serait mieux s'il était reconnu explicitement dans le traité.

1.5. *La cohérence externe de la politique des fonds structurels*

La plupart des régions estiment qu'il existe une forte cohérence au niveau régional entre les programmes européens nationaux et régionaux, que les récentes programmations ont de plus en plus tenté de tenir compte de la cohérence entre les matières et les stratégies régionales, nationales et communautaires. Il s'agit de poursuivre dans cette voie.

Selon leur degré d'importance, ce souci de cohérence doit surtout être pris en compte dès la phase de conception des programmes et ensuite dans la phase d'exécution.

1.6. *La valeur ajoutée des programmes communautaires sur le développement des régions*

La valeur ajoutée des interventions des fonds structurels est unanimement reconnue par les régions. Elle ne porte pas seulement sur les contributions financières, bien que celles-ci soient considérées comme primordiales, mais plutôt sur la «méthode communautaire».

Par ordre d'importance, la valeur ajoutée communautaire porte principalement sur le contenu de la stratégie régionale et sur la conception des programmes. Les effets sur la gestion des programmes arrivent ensuite. L'impact des interventions communautaires sur la mise en œuvre des partenariats public-privé ne semble cependant pas déterminant.

II. **La gestion des programmes et du suivi**

II.1.1. *La gestion organisationnelle des programmes: obligations de résultats et contrôles effectués par la Commission*

Les régions estiment qu'en tant que garante de la politique de cohésion, la Commission peut plus difficilement assumer ses missions relatives au maintien de la cohérence stratégique des projets que celles relatives au contrôle de l'exécution budgétaire des programmes. Ces constats sont à mettre en rapport avec le fonctionnement des rencontres annuelles et des comités de suivi et des rôles respectifs qu'y jouent les divers acteurs.

Ainsi que nous l'avons vu, les opinions sont partagées sur le rôle purement consultatif de la Commission au sein des comités de suivi. Une majorité juge positivement cette situation tandis que les autres estiment que la Commission devrait revenir à un rôle de partenaire à part entière dans la gestion des programmes, et ce à condition de revoir l'application du principe de subsidiarité.

Une quasi-unanimité se dégage pour considérer que les exigences auxquelles doivent satisfaire les États membres en matière de contrôle définies par le règlement (CE) n° 438/2001 sont trop rigides et qu'elles manquent de clarté. Par contre, ces exigences sont considérées comme relativement efficaces dans leur application.

En ce qui concerne les audits effectués par la Commission et la Cour des comptes, une nette tendance se dégage pour considérer qu'ils sont suffisamment nombreux et lourds administrativement. Leur efficacité n'est pas mise en cause, la plupart des opinions exprimées les estimant efficaces ou partiellement efficaces. Les critiques portent surtout sur le manque de clarté des normes de contrôle et la mauvaise articulation avec les systèmes de contrôle nationaux et régionaux.

II.1.2. La gestion organisationnelle des programmes: gestion journalière et suivi

La gestion journalière et le suivi des programmes constituent des domaines-clés d'intervention des régions dans la politique des fonds structurels puisque la presque totalité des régions de l'espace communautaire sont directement impliquées dans la gestion opérationnelle des programmes.

En matière de gestion journalière, les régions considèrent la coordination entre les opérateurs de projets et les autorités de gestion comme un domaine crucial de la gestion journalière des programmes structurels mais c'est aussi dans ces domaines que les difficultés sont les plus grandes. D'une manière générale, c'est au niveau de la coordination avec les porteurs de projets que les dysfonctionnements de la programmation se font le plus sentir étant donné la distance qui existe entre les réalités du terrain, le souci de cohérence et le cadre à la fois réglementaire et institutionnel qui régit le fonctionnement de la programmation. Ces dysfonctionnements portent notamment sur les délais de décision et d'efficacité des programmes et des projets, les critères et les procédures de sélection des projets, la difficulté de développer des projets novateurs, etc.

Pour toutes les régions, les principales difficultés relatives aux contrôles de suivi de l'exécution des projets concernent l'interprétation des règles communautaires et le manque de directives claires en matière de suivi.

Ces problèmes d'interprétation des règles concernent les aspects financiers, et ce principalement dans trois domaines, par ordre d'importance: l'admissibilité des frais, le contrôle des dépenses et les règles de gestion financière.

II.1.3. La gestion organisationnelle des programmes: les évaluations

Les évaluations des programmes ne sont pas remises en cause dans leur principe mais les opinions sur leur efficacité sont très partagées. La tendance majoritaire oscille, cependant, entre ceux qui estiment qu'elles sont partiellement efficaces et ceux qui les considèrent efficaces.

L'efficacité de ces évaluations est positivement reconnue pour la réorientation des programmes, les modifications à mi-parcours et la réorientation des programmes dans le futur. Elles sont considérées comme partiellement efficaces par ordre d'importance pour la conception des programmes et leur mise en œuvre ainsi que pour la sélection des projets.

L'opinion est très partagée en ce qui concerne l'efficacité des évaluations «ex post» pour mesurer l'impact des programmes sur le développement de la région. Les régions souhaitent fortement être associées à ces évaluations dans le but de mieux intégrer les spécificités territoriales dans l'appréciation de ces impacts.

Quant à leur participation aux évaluations «ex ante» et en continu, les régions estiment pour la plupart y être associées. Une forte majorité considère aussi que la Commission devrait être plus impliquée dans ces évaluations.

II.2.1. La gestion financière des programmes: la compatibilité entre les systèmes financiers nationaux (y compris régionaux) et communautaires

Les systèmes financiers nationaux et communautaires sont estimés peu compatibles et source de nombreux dysfonctionnements.

Une forte majorité se dessine pour estimer que ces incompatibilités ne sont pas insurmontables. Toutefois, à ce niveau, les particularités des systèmes nationaux et leurs différences pèsent sur la capacité de simplifier ces différents systèmes. Une approche pays par pays s'avère nécessaire à cet égard mais l'idéal serait d'avoir un cadre unique de référence au niveau de l'Union européenne.

II.2.2. La gestion financière des programmes: les modes de financement communautaires

L'appréciation du dispositif de cofinancement des programmes lié à l'application du principe de l'additionnalité est, elle aussi, très partagée entre deux grandes tendances: l'une considérant que ce dispositif est satisfaisant et l'autre l'estimant partiellement satisfaisant. On retrouve ici l'influence des particularités nationales.

La mesure de cofinancement de la règle N+2 (dégagements automatiques art. 31.2) fait l'objet d'une quasi-unanimité contre elle. Les régions estiment qu'elle ne tient pas compte suffisamment de la dimension du temps nécessaire pour une bonne gestion des programmes surtout en fin de parcours, qu'elle provoque d'importants dysfonctionnements dans la gestion courante des programmes et disqualifie les pratiques innovantes ainsi que les projets porteurs de nouveauté et de changements. La grande majorité des régions estime que cette règle doit être adaptée.

Enfin, la règle du remboursement de l'acompte à l'échéance «date de décision + 18 mois» conformément à l'article 32.2 est considérée comme satisfaisante par une faible majorité de régions tandis que les autres souhaitent une modification selon la formule «date + 30 mois».

TROISIÈME PARTIE — VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION: PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous interprétons l'importante mobilisation des régions dans le cadre de ce rapport, de même que les messages de fond qui sous-tendent les résultats obtenus, comme un appel à la mise en place d'un nouveau modèle de gouvernance de la politique européenne de cohésion au sein duquel il convient de reconnaître comme un fait majeur l'émergence de la région comme acteur principal, point d'ancrage et centre de gravité des stratégies de développement territorial intégré.

Ce nouveau modèle doit être conçu dans une optique systématique autour de concepts tels que la subsidiarité, la coresponsabilité, la cohérence interne et externe, la flexibilité, la simplification des procédures, l'additionnalité et le partenariat.

Le nouveau modèle de gouvernance de la politique de cohésion devrait reposer sur cinq principes.

1^{er} principe: la politique de cohésion doit demeurer une politique communautaire.

La politique de cohésion est une politique de solidarité à l'égard des régions connaissant des problèmes structurels ou spécifiques qui doit leur permettre de tirer pleinement parti de l'existence de l'UE et de mettre en œuvre les grands objectifs politiques européens de développement équilibré, de compétitivité et de croissance.

Afin d'y parvenir, il est donc essentiel de déterminer des lignes directrices communes afin d'aider à la convergence des régions bénéficiaires de cette politique.

À défaut, l'Union européenne deviendrait un simple «guichet» où chacun pourrait aller chercher son dû pour mener sa propre politique. Il va de soi que cette option risque d'accroître les disparités entre les régions les plus prospères et les régions les plus pauvres, de rompre la continuité d'actions entreprises sur le long terme et de permettre aux États d'utiliser les moyens affectés à l'aide aux régions en difficulté vers d'autres choix.

Enfin, le caractère communautaire de la politique de cohésion économique et sociale se justifie également par la tendance persistante de disparités régionales fortes au sein des États

membres actuels, prouvant a contrario la nécessité d'une politique communautaire pour stabiliser — et puis réduire — ces disparités que les politiques nationales ne parviennent pas à gommer.

La «renationalisation» constituerait donc un recul pour la politique européenne dans son ensemble et un facteur aggravant des disparités régionales dans l'UE.

2^e principe: la politique de cohésion ne peut se concevoir à l'avenir avec des moyens réduits.

La valeur ajoutée des politiques communautaires est indéniable. Par ailleurs, l'élargissement va accroître les besoins de cohésion économique et sociale dans l'UE. Les moyens actuellement alloués à cette politique doivent donc être considérés comme un seuil minimal. Une remise en question des 0,45 % du PIB de l'UE remettrait en cause son essence et sa crédibilité. Il est d'ailleurs nécessaire de veiller à ce que l'impact de l'élargissement n'endommage pas les régions en retard de développement qui ont encore besoin de soutien et les régions touchées par l'effet statistique. Cette approche ne signifie pas qu'il ne faut pas réformer. Mais la réforme doit viser à accroître l'impact de la politique structurelle au bénéfice aussi de toutes les autres régions connaissant des difficultés structurelles.

Cela veut dire aussi que la politique de cohésion doit être équitable et doit tenir compte de la capacité d'absorption des régions bénéficiaires. Afin de pouvoir encore renforcer ces éléments de plus-value communautaire, il importe de veiller à une répartition équitable des moyens entre les régions d'Europe, d'une part, et de permettre à chacun d'absorber pleinement les moyens accordés d'autre part. Ce principe doit notamment se traduire par le maintien de l'actuelle limitation des moyens accordés au titre des fonds structurels (4 % du PIB national).

3^e principe: les politiques sectorielles doivent contribuer à la politique de cohésion.

Le développement régional ne doit pas seulement être l'objet de la politique de cohésion. Toutes les politiques européennes (transport, environnement, recherche, PAC, concurrence, etc.) sont concernées par cet objectif de cohésion, expression de la solidarité entre les régions d'Europe.

Parmi ces politiques sectorielles, la PAC revêt une importance particulière, compte tenu de l'impact spatial des activités agroforestières. La formulation définitive de la PAC aura une influence fondamentale sur la dynamisation des zones rurales ou leur désertification, du moins en ce qui concerne les plus fragilisées, ce qui entraînera la rupture de l'équilibre territorial campagne/ville dans les zones concernées.

Il est pourtant nécessaire d'identifier les instruments et les moyens de contribution de chaque politique communautaire à la politique de cohésion.

Ainsi, une articulation étroite devra être assurée entre la politique de concurrence et la politique de cohésion économique et sociale. Les aides d'État devront continuer à être accordées afin de tenir compte des différenciations de développement des régions ou des zones locales ou infrarégionales en harmonie avec les dispositions du traité en matière de concurrence.

Dans ce cadre, on ne peut imaginer qu'il n'y ait pas de lien géographique et d'approche entre les régions émergeant aux fonds structurels et les zones déterminées pour la mise en œuvre des aides à finalité régionale.

4^e principe: la politique de cohésion doit se baser sur une approche régionale et une véritable application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

L'élargissement va imposer une concentration accrue des moyens là où leur nécessité se fait sentir et générer une demande d'efficacité additionnelle dans l'utilisation des fonds structurels.

Un des moyens d'assurer cette concentration et cette efficacité est de privilégier l'approche régionale dans l'octroi des moyens, sur la base de critères clairs et en lien avec les objectifs politiques de l'UE.

Les rapports de la Commission démontrent que la réalité régionale au sein de chaque État membre est souvent faite de disparités, qui ne sont pas reflétées par la prise en compte de critères nationaux. La différenciation dans tous les cas des dotations sur base de critères régionaux permettra d'éviter cet écueil.

Par ailleurs, les autorités régionales, en partenariat avec les autorités locales, sont les plus aptes, dans le respect d'une subsidiarité bien comprise, à déterminer les projets, les thématiques et les lieux de localisation des interventions communautaires. Cette approche régionale, tant comme critère d'attribution que comme modalités de mise en œuvre de la programmation, constitue un gage de bonne gouvernance et d'efficacité.

L'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité vise à légitimer davantage le rôle de la Commission européenne en tant que garante de la «méthode communautaire» et des principes généraux, plutôt qu'en tant que «contrôleuse» des procédures. Il faudrait de plus veiller à l'inscription du niveau régional dans le cadre institutionnel du principe de subsidiarité et modifier l'article 5 du traité, et en conséquence revoir l'article 274 du traité.

5^e principe: la politique régionale de cohésion économique et sociale doit s'inspirer d'une grande flexibilité, en raison des différents contextes régionaux: diversité de compétences institutionnelles, diversité géographique (surtout pour ce qui concerne les nouveaux États membres), diversité d'objectifs.

La réglementation devra donc concerner seulement les principes généraux qui nécessitent une application uniforme et un cadre juridique transparent, cohérent et stable. Les normes d'applications devraient être raccordées aux conditions spécifiques des États membres, à travers la coréglementation et l'approche des contrats tripartites (ou bipartites⁽¹⁾). Il en découlerait la possibilité d'organiser les niveaux nationaux et régionaux de la gouvernance de manière cohérente avec le contexte de l'État. Les champs d'application de ce type les plus immédiats pourraient être situés dans les contrôles, la gestion financière, l'éligibilité des dépenses et le processus de formation et gestion des programmes.

Ces cinq principes, qui permettent de simplifier et, en même temps rendre la politique de cohésion plus forte et efficace, peuvent se décliner dans les recommandations suivantes:

Recommandation 1: Simplification des procédures: la cohérence des fonds structurels

Les points saillants en sont: la flexibilité des règles, une approche régionale⁽²⁾, l'évaluation des résultats (plutôt que le contrôle des procédures), l'unification des fonds (avec modèles différenciés pour contextes différents), la valorisation de l'esprit des initiatives communautaires.

Recommandation 2: Renforcement du concept de coresponsabilité: agir au niveau le plus efficient

Il serait pertinent d'envisager des contrats tripartites⁽³⁾ et une meilleure prise en compte du rôle central de la région comme maître de sa stratégie de développement territorial, ce qui correspondrait à une réelle décentralisation des responsabilités. C'est la démarche à suivre notamment pour la simplification des contrôles.

Recommandation 3: La valeur ajoutée européenne: la cohérence des objectifs

La cohérence des objectifs constitue la principale valeur ajoutée de l'Union européenne à la politique de cohésion. Seul un cadre institutionnel européen peut garantir la complémentarité des politiques sectorielles, des instruments financiers et des procédures à suivre pour atteindre l'objectif de la cohésion et le juste équilibre entre solidarité et compétitivité.

(1) Contrats bipartites Commission/région pour les régions qui ont des compétences exclusives en la matière.

(2) Voir infra point I.3, 2^e tiret, p. 11.

(3) Ou «bipartites», voir note supra.

Recommandation 4: L'avenir de la coopération régionale comme instrument d'intégration

Le renforcement des politiques de cohésion exige un plus fort recours à l'instrument de la coopération régionale, aussi bien à l'intérieur des frontières de l'Union que pour soutenir le processus d'intégration des États concernés par une future adhésion.

PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

C'est sur la base de ces cinq principes et de ces quatre recommandations que nous formulons, sur un plan plus opérationnel, les propositions suivantes.

I. Le rôle des régions dans la gouvernance des politiques structurelles

I.1. *L'application du principe de subsidiarité et son insertion dans le traité*

Nous proposons d'appliquer le principe de subsidiarité dans sa conception originale, à savoir le respect des niveaux d'intervention et de responsabilité du local, du régional, du national et du communautaire en fonction de leur capacité respective, et donc, de modifier le traité afin qu'il fasse référence explicite au niveau régional et local dans l'article relatif à ce principe.

I.2.1. En ce qui concerne la participation des régions à la politique des fonds structurels

La participation des régions, forte du partenariat avec leurs collectivités locales, dans toutes les phases de gestion des fonds structurels (programmation, négociation, suivi — rencontres annuelles et comités de suivi —, mise en œuvre et évaluation) doit être considérée comme une dimension essentielle de la prise en compte des problèmes régionaux dans la politique des fonds structurels. D'une part, le fait de disposer d'un document unique de programmation sur l'ensemble de la période pour tous les programmes des fonds structurels renforce la légitimité d'une politique régionale spécifique dans sa dimension intégrée. D'autre part, la définition par la Commission de lignes directrices et de priorités pour l'ensemble d'une programmation constitue une indication précieuse des orientations à prendre par les régions en conformité non seulement avec les spécificités régionales mais aussi avec une approche communautaire des objectifs de la politique de cohésion tout en faisant preuve d'une plus grande flexibilité dans leurs applications compte tenu des réalités régionales qui ne sont pas totalement perçues par la Commission.

La participation des régions au processus de décision constitue l'élément central du processus d'association des régions à la programmation des fonds structurels. Dès lors, il importe de reconsidérer les conditions de cette participation, car elle n'est

pas acquise étant donné la règle générale qui, du point de vue communautaire, lie la Commission et l'État membre. Cette situation est a fortiori en porte-à-faux avec le fait que la plupart des régions exercent dans la gestion des programmes de larges responsabilités d'exécution.

Les régions doivent être pleinement associées à l'ensemble des décisions à tous les stades du processus de décision.

Dans les États membres où le système juridique ou constitutionnel ne permet pas une telle participation, les autorités régionales ou, à défaut, les autorités locales représentant la région, doivent être associées en tant que partenaires privilégiées, notamment lors des phases de programmation et de suivi. Les contrats tripartites représentent la solution la plus appropriée.

I.2.2. En ce qui concerne la participation des régions aux organes de décision de la programmation des fonds structurels

Les rencontres annuelles devraient viser trois objectifs:

- traiter des questions fondamentales visant la cohérence des programmes mis en œuvre en rapport avec les orientations stratégiques et les impératifs de cohésion territoriale ainsi que l'articulation entre fonds,
- être un lieu de discussions et de concertation entre les trois partenaires pour trouver des solutions communes aux problèmes généraux posés par l'évolution des programmes et non être un simple organe technique,
- développer plus de professionnalisme dans la gestion des réunions: ordre du jour, préparation des décisions à prendre, identification des questions stratégiques, etc.

En tant que responsables de la gestion opérationnelle des programmes, les régions doivent être présentes aux réunions annuelles pour mieux mettre en évidence les implications régionales et locales des programmes par rapport aux objectifs généraux des programmes.

Dans le cas des États plus centralisés, il faut y associer les autorités régionales ou, à défaut, les autorités locales représentant la région, afin qu'elles puissent mieux comprendre les demandes et les recommandations de la Commission. Dans cette optique la présence d'un représentant des autorités infrarégionales serait tout aussi nécessaire.

Mieux articulé dans son fonctionnement avec les rencontres annuelles, les administrations responsables et la Commission, le comité de suivi quant à lui doit être un organe qui discute des problèmes de substance et non seulement des aspects financiers et qui assure la cohérence des projets avec la stratégie des programmes. À cet effet, il s'agit de lui attribuer plus de compétences, plus de capacités de décisions et plus d'autonomie.

1.2.3. En ce qui concerne les documents de la programmation des fonds structurels

Le document de programmation doit être simple et susceptible de modifications. Un réajustement quasi continu («pas à pas») du document de programmation peut être fait après la révision à mi-parcours, selon des indicateurs simples et pertinents. Dans ce contexte, le complément de programmation doit devenir un instrument flexible et visant exclusivement à la gestion du programme, au cours de sa période de validité.

1.3. En ce qui concerne la cohérence interne et le contenu de la politique des fonds structurels au niveau communautaire

Nos propositions portent sur le court terme et sur la perspective de l'après 2006.

À court terme, nous pensons qu'il convient de rechercher une meilleure coordination entre les fonds structurels au niveau communautaire. Dans cette optique, une structure interne qui coordonne les interventions des trois fonds devrait être mise en place au niveau de la Commission comme cela se fait au niveau régional dans de nombreux pays. Nous suggérons aussi que le rôle de la direction générale Regio soit renforcé dans la coordination par rapport aux autres directions générales concernées.

Cette coordination devrait porter au minimum sur l'harmonisation des règles de fonctionnement entre les différents fonds. Très souvent, la technicité des règles régissant chacun des fonds fait que les services instructeurs et les services en charge de la mise en œuvre des DOCUP tendent à se spécialiser sur un seul fonds et cela conduit trop souvent à une absence de vision globale des interventions des fonds structurels à la fois au sein d'un même programme et entre les différents programmes de fonds structurels mis en œuvre sur le territoire régional. Par ailleurs, l'existence même de différents fonds régis par différentes règles est un frein à l'approche intégrée souhaitée au niveau des projets.

Il conviendrait de tendre vers une régulation financière et une réglementation générale identique pour les trois fonds. Nous suggérons, à cet égard, de mettre en place un système unique de règles de gestion pour tous les fonds tant au niveau de la gestion financière (par exemple les décaissements ou les demandes de remboursement) qu'au niveau des contrôles du déroulement opérationnel des programmes (par exemple les rapports, évaluations, etc.).

Dans ce contexte, il conviendrait de s'assurer que le corpus de règles qui régirait tous les fonds structurels ne corresponde pas à la somme des règles individuelles régissant les fonds actuels mais qu'une rationalisation soit effectuée, sur la base du plus petit dénominateur commun.

Dans une optique post-2006, nous proposons la mise en œuvre de programmes «mono-fonds» et la fusion des fonds structurels en un fonds unique. Cette solution est préconisée comme un moyen plus cohérent pour intégrer et coordonner

les interventions communautaires pour le développement d'une politique régionale communautaire. Elle permettrait de dégager les synergies et les complémentarités entre les Fonds et d'autre part, de faciliter la gestion et de simplifier les tâches de coordination.

Le CdR propose aussi d'établir des règles claires pour les dépenses éligibles et que la Commission européenne réponde aux demandes de manière claire et rapide pour rendre plus facile la gestion quotidienne.

Dans ce contexte et au vu des données fournies dans le cadre des quatre instruments principaux qui ont servi à la consultation, il apparaît nécessaire de poursuivre après 2006 trois priorités indissociables:

- résorber le retard de développement régional: cette politique essentielle concernerait, dans la continuité de l'actuel objectif 1, les régions ayant un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne européenne, avec une attention particulière pour les régions victimes de l'abaissement artificiel de cette moyenne suite à l'élargissement. Conformément à l'article 299, paragraphe 2, du traité, les régions ultrapériphériques doivent elles aussi continuer à faire l'objet d'une attention spécifique, de même que les régions très faiblement peuplées,
- poursuivre le redéploiement économique et social des régions en difficulté: cette politique regrouperait les actuels objectifs 2 et 3 à partir de critères objectifs liés au taux d'emploi et de chômage sur une base régionale. Les régions, en partenariat avec les collectivités locales, pourraient alors décider d'affecter sur tout ou partie de leur territoire, avec une exigence d'intensité d'aide par habitant, les aides reçues pour réaliser les lignes directrices communautaires géographiques (zones urbaines, industrielles et rurales) et thématiques (emploi, formation, environnement, risques naturels, etc.) qui seront retenues,
- enfin, il s'agit de conserver le caractère novateur des initiatives communautaires et, dans ce cadre, de rechercher et notamment d'intensifier la coopération régionale (transfrontalière, transnationale et interrégionale), de viser à une meilleure articulation de celles-ci avec la stratégie régionale globale de développement sans toutefois réduire leur indépendance par rapport au DOCUP.

1.4. La coresponsabilité entre la Commission, les États membres et les régions et le rôle futur des régions dans la politique de cohésion et les fonds structurels

Il s'agit, rappelons-le, d'appliquer efficacement les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les rapports de coresponsabilité entre la Commission, l'État membre et les régions en renforçant le niveau décisionnel régional.

Dans cette optique, il faut formaliser la responsabilité de la région comme moteur de la mise en œuvre opérationnelle de tous les programmes communautaires qui la concernent et établir clairement les compétences et les responsabilités entre les trois niveaux décisionnels.

Il s'agit notamment de mettre en place de vraies règles de cogestion entre les différents partenaires régionaux, nationaux et communautaires, notamment à travers la conclusion de contrats tripartites entre la Commission, l'État et les régions. Par ailleurs, il s'agit d'établir sur un plan plus pratique une relation plus directe entre la Commission et les régions. De tels instruments, comme on l'a déjà souligné, sont identifiés dans les contrats tripartites⁽¹⁾ (pacte de confiance, responsabilité, etc.), qui permettront la création de règles générales pour des contextes nationaux spécifiques.

I.5. *La cohérence externe de la politique des fonds structurels*

Dans une perspective plus prospective, il s'agit de mieux cerner la nature de l'articulation des programmes nationaux et programmes régionaux avec les programmes communautaires dans le futur, à savoir la nécessité ou non de leur intégration dans la phase de conception de la programmation, leur adéquation dans le temps avec la phase d'exécution des programmes communautaires et le recours à des règles uniformes permettant cette intégration.

La recherche d'une cohérence entre les trois types de programmes doit se faire dans le respect d'une très grande flexibilité et donc demande de ne pas recourir nécessairement à des règles rigides et uniformes pour chaque type de programmes.

II. La gestion des programmes et du suivi

II.1.1. La gestion organisationnelle des programmes: obligations de résultats et contrôles effectués par la Commission

En matière de recherche de la cohérence stratégique des programmes, il s'agit de développer un mode de fonctionnement qui permette à la Commission d'assumer ses responsabilités relatives à la cohérence entre les objectifs de cohésion au niveau communautaire et les programmes vis-à-vis du Parlement. À cet effet, elle doit être capable d'apprécier les points forts d'une région et les projets qui en découlent et de les mettre en rapport avec la politique de cohésion dans son ensemble.

Pour ce qui est de l'application du règlement (CE) n° 438/2001 et des audits de la Commission et de la Cour des comptes, il s'agit d'établir des directives et des normes claires en matière de contrôles et d'identifier dans chaque contexte un modèle de fonctionnement simple et efficace, en évitant les chevauchements en ce qui concerne les contrôles et les contrôleurs.

⁽¹⁾ Ou «bipartites», voir point I.3, 2^e tiret, p. 11.

Les audits de la Commission européenne devraient intervenir principalement dans la deuxième phase de la période de programmation, en fonction des résultats acquis dans la première phase.

Enfin, les contrôles doivent viser à vérifier l'éligibilité des dépenses et le respect des normes communautaires, tout en évitant d'entrer dans la vérification des procédures de mise en œuvre prévues dans le complément de programmation (critères de sélection, etc.).

II.1.2. La gestion organisationnelle des programmes: gestion journalière et suivi

Sur ces plans, il s'agit d'accorder une plus grande reconnaissance au rôle joué par les autorités régionales et locales dans la mise en œuvre de la gestion des fonds structurels et d'encourager plus avant la nécessité de conclure des contrats ou conventions entre la Commission, l'État membre et les régions.

Parallèlement, il s'agit de tenter de définir des règles de gestion claires et simples et de mettre en place un véritable dispositif d'animation et de coordination pour tous les fonds et tous les programmes au niveau régional.

Cette simplification des règles doit conduire à un équilibre entre les garanties nécessaires de transparence de la gestion et l'efficacité des Fonds, avec un système de gestion souple et flexible pour les responsables de programmes et les opérateurs.

Enfin, il s'agit également de développer une meilleure information à l'usage des opérateurs de projets.

II.1.3. La gestion organisationnelle des programmes: les évaluations

Les évaluations ex post sont trop tardives pour être incluses dans la programmation suivante. Il faut trouver une méthode moins lourde pour pouvoir tirer plus rapidement les leçons de la programmation en cours actuelle dans la perspective de 2006. Une solution serait de combiner l'évaluation du rapport final avec l'évaluation ex ante de la période suivante.

Corrélativement, il s'agit de mieux intégrer dans l'élaboration des documents de programmation les résultats des programmations antérieures et, de façon générale, de mieux définir les tâches de l'évaluation ex post. Celle-ci doit permettre une évaluation globale de l'impact sur la région de toutes les interventions communautaires à travers le temps et être réalisée en lien étroit avec les régions.

II.2.1. La gestion financière des programmes: la compatibilité entre les systèmes financiers nationaux (y compris régionaux) et communautaires

La création d'un cadre juridique unique et la création d'un Fonds régional unique de financements européens qui ne transiterait plus par le budget de l'État pourrait être source de simplification. La concrétisation de cette solution est en cours dans certains pays mais il est trop tôt pour juger de sa réelle efficacité.

Il convient également de développer l'harmonisation et l'assouplissement des procédures d'application des paiements.

II.2.2. La gestion financière des programmes: les modes de financement communautaires

Il y a lieu d'amender la règle N+2: son application peut empêcher la réalisation de projets d'ampleur, qui demande du temps, et conduire les autorités de gestion à privilégier des projets moins structurants mais consommant plus rapidement les budgets disponibles. Une règle N+36 mois, à dater de l'approbation du document de programmation, permettrait d'éviter ces écueils tout en gardant le caractère contraignant de la norme.

Par analogie, la règle du remboursement de l'acompte doit être adaptée selon la formule «N+30 mois».

Bruxelles, le 2 juillet 2003.

Le Président

du Comité des régions

Albert BORE

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission “Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale”»

(2003/C 256/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission européenne «Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale» (COM(2003) 34 final);

vu la décision de la Commission, en date du 30 janvier 2003, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau du 11 février 2003 de charger la commission de la politique de cohésion territoriale de l'élaboration de cet avis;

vu son avis sur «La structure et les objectifs de la politique régionale européenne dans le contexte de l'élargissement et de la mondialisation: ouverture du débat» (CdR 157/2000 fin) ⁽¹⁾;

vu son avis sur la communication de la Commission européenne «Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale» (CdR 74/2001 fin) ⁽²⁾;

vu son avis sur la communication de la Commission européenne «Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale» (CdR 101/2002 fin) ⁽³⁾;

⁽¹⁾ JO C 148 du 18.5.2001, p. 25.

⁽²⁾ JO C 107 du 3.5.2002, p. 27.

⁽³⁾ JO C 66 du 19.3.2003, p. 11.

vu le projet d'avis (CdR 391/2002 rév.) (rapporteur: M. Schneider, secrétaire d'État (DE-PPE)) adopté par la commission de la politique de cohésion territoriale le 30 avril 2003;

Considérant ce qui suit:

- 1) que le «Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale» constitue un pas supplémentaire vers la préparation des propositions relatives à la définition de la politique européenne de cohésion après 2006 dans le contexte de l'élargissement de l'UE;
- 2) que ce rapport met à jour l'analyse de la situation et des tendances apparues dans les États membres et les régions ainsi que les principaux thèmes du débat sur l'avenir de la politique de cohésion;
- 3) que le Comité des régions est invité à réexaminer les propositions formulées dans ses précédents avis à la lumière des conclusions du deuxième rapport d'étape, à les développer et à les adapter à l'état actuel des débats;
- 4) que pour réaliser cette évaluation, le critère de référence reste l'objectif fixé à l'article 158 du traité CE: renforcer la cohésion économique et sociale afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté; que la réduction des écarts entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées constitue en outre le moyen le plus efficace pour renforcer le rôle des collectivités locales et régionales dans l'Union européenne;
- 5) que dans son deuxième rapport d'étape, la Commission européenne procède à une actualisation des données relatives à l'évolution économique et sociale dans les régions des États membres actuels, mais aussi des pays candidats; que l'analyse des données disponibles montre clairement que la définition des politiques structurelle et régionale devront rester une tâche commune des États membres, des collectivités locales et régionales et de l'Union européenne; comme le suggère le deuxième rapport d'étape de la Commission européenne, il faut par conséquent refuser la renationalisation de cette politique. Il est donc indispensable de poursuivre la politique régionale européenne pour les régions moins développées et de prévoir une nouvelle politique régionale pour les autres,

a adopté à l'unanimité le présent avis lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 2 juillet).

Le Comité des régions

1. Analyse de la situation et évolution

1.1. souligne que l'accroissement sans précédent des disparités économiques au sein de l'Union en raison de l'élargissement constituera le défi principal posé à la politique européenne de cohésion à partir de 2006; il importe plus particulièrement de permettre aux citoyens de l'Union de plus en plus nombreux à vivre dans des régions dont le revenu par habitant est largement inférieur à la moyenne communautaire de participer au processus d'évolution de l'Union dans son ensemble, qu'ils vivent dans un «ancien» ou dans un «nouvel» État membre;

1.2. constate que si l'écart entre les États membres de l'UE s'est réduit, les disparités régionales se sont en revanche aggravées dans ces États; pour le Comité des régions, cela démontre une fois de plus qu'il est impératif d'exiger que les collectivités locales et régionales soient largement associées à la définition et à la mise en œuvre de la politique de cohésion, celle-ci devant tenir compte, notamment, des recommanda-

tions contenues dans le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), adopté à Potsdam en mai 1999;

1.3. parvient à la conclusion que la phase de ralentissement de la croissance constatée en 2000 aura vraisemblablement des répercussions supérieures à la moyenne dans les régions les moins favorisées de l'UE, ce qui met en évidence l'importance croissante que revêt la politique européenne de cohésion en période de crise pour améliorer la compétitivité de ces régions, permettre un développement plus polycentrique de l'espace communautaire et renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne;

1.4. estime qu'il convient d'inscrire au tableau des succès de la politique de cohésion le fait que l'impact du ralentissement économique en termes d'emploi a été plus faible, notamment en raison du soutien apporté par les Fonds structurels, et que les disparités régionales en termes de taux de chômage ont continué de se réduire dans l'actuelle UE; ce point positif ne saurait cependant faire oublier que le taux de chômage reste anormalement élevé dans de nombreuses régions et localités de l'UE et que des efforts supplémentaires devront être consentis aussi dans les futurs États membres pour stimuler le taux d'emploi et atténuer l'impact des mutations structurelles inévitables;

1.5. estime donc que les conclusions de l'étude sur l'impact de la politique européenne de cohésion confirment les points de vue exprimés jusqu'à présent par le Comité des régions, plus particulièrement le fait que les interventions au titre des fonds structurels, principalement dans le cadre de l'Objectif 1, ont permis d'augmenter sensiblement la croissance et que l'écart de revenus entre les régions de l'Objectif 1 et la moyenne communautaire s'est réduit de 3 points de pourcentage depuis 1989;

1.6. parvient à la conclusion que dans le même temps, il apparaît toutefois clairement que se sont surtout les facteurs déterminant la compétitivité d'une région qui sont particulièrement peu développés dans les régions les plus défavorisées; aussi, outre les investissements dans le capital physique et l'infrastructure qui s'imposent de toute urgence, la définition de la future politique de cohésion devra-t-elle davantage prendre en compte la formation, la force d'innovation et la productivité; insiste sur l'importance que toutes les politiques sectorielles caractérisées par une forte incidence régionale contribuent à l'objectif de cohésion;

1.7. demande de prévoir des mesures transitoires appropriées, en fonction de la configuration future des aides et des objectifs, pour toutes les régions qui connaissent des problèmes structurels et ne seront plus reconnues en tant que telles pendant la prochaine période de programmation;

1.8. confirme que, pour être crédible, la politique régionale et de cohésion doit disposer de ressources financières suffisantes et considère par conséquent que l'hypothèse de lui consacrer 0,45 % du PIB de l'UE constitue une base de discussion acceptable;

2. Les priorités de la future politique

est d'avis que l'état des débats décrit par la Commission permet d'identifier quatre domaines d'action prioritaires:

- les interventions dans les régions les moins développées ou connaissant des problèmes structurels,
- les actions en dehors des régions en retard de développement,
- la promotion de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale,
- la simplification de la gestion.

2.1. Les régions les moins développées

2.1.1. souligne que pratiquement toutes les contributions transmises à la Commission se prononcent en faveur de la promotion des régions les moins développées; s'agissant des critères d'éligibilité à utiliser pour définir ces régions, la plupart des positions sont en faveur du maintien du critère actuel, à savoir 75 % de la moyenne du PIB par habitant mesuré en

parité de pouvoir d'achat au niveau NUTS II, tout en continuant à prendre en compte les désavantages structurels des régions ultrapériphériques et à densité extrêmement faible de population indépendamment du PIB de celles-ci en neutralisant l'«effet statistique». À cet égard, il convient de tenir compte du plafond des ressources propres du budget de l'UE;

2.1.2. part du principe que la définition actuelle du contenu de l'objectif 1 est suffisamment flexible pour englober des priorités communautaires telles que le processus de Lisbonne et de Göteborg en faveur de l'emploi, de la réforme économique, de la cohésion sociale et du développement durable; il convient toutefois de veiller à ce que cette flexibilité ne soit pas compromise par la future définition du droit de concurrence;

2.1.3. demande donc expressément que le futur objectif 1 couvre les zones suivantes:

2.1.4. les régions dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant atteint au maximum 75 % de la moyenne communautaire (dans l'UE des 25), les régions victimes de l'effet statistique, les régions présentant des handicaps particuliers, les régions à densité de population extrêmement faible et les régions ultrapériphériques, indépendamment du PIB de celles-ci;

les régions pour lesquelles il y a lieu de prévoir un régime transitoire approprié (*phasing out*), dans la mesure où elles auront dépassé le seuil des 75 % (dans l'UE des 15) à la fin de la période de programmation en raison de leur développement positif;

par ailleurs, il y a lieu de garantir, au titre du Fonds de cohésion, une aide substantielle à caractère transitoire, décroissante et limitée dans le temps aux États qui, en raison de l'effet statistique, dépassent les 90 % de la moyenne communautaire;

2.1.5. tient à souligner sans ambiguïté que cette position tient compte des défis qui découlent de l'élargissement de l'UE; il est impératif de trouver des solutions idoines tant pour aider les pays candidats que pour résoudre les problèmes qui subsistent dans les régions de l'actuelle UE; la future politique de cohésion ne doit pas désavantager les régions les plus défavorisées dans les États membres actuels; en particulier, la politique de cohésion dans les nouveaux États membres ne devrait pas être financée uniquement au détriment des régions qui bénéficient actuellement des aides, qui ne peuvent pas assumer une mutation structurelle par leurs propres moyens;

2.1.6. souligne également que l'effet dit statistique est un problème spécifique des régions les moins développées; selon les dernières données fournies par la Commission, dix-huit régions comptant 21 millions d'habitants et faisant actuellement partie des régions de l'objectif 1 seront exclues de cet objectif du seul fait de la baisse de la moyenne du PIB par habitant dans l'Union élargie; parmi elles, on trouve des régions de Belgique, de Grande-Bretagne, de Finlande, d'Italie, d'Autriche, du Portugal et d'Espagne ainsi que presque toutes les régions de l'est de l'Allemagne éligibles à l'Objectif 1; les habitants de ces régions pourraient avoir le sentiment que l'élargissement est financé à leurs dépens;

2.1.7. soutient la Commission européenne, qui mentionne à plusieurs reprises ce problème spécifique et se montre favorable à la mise en place d'un dispositif équitable; pour des raisons d'égalité de traitement et des raisons liées à la législation sur les aides, il y a lieu de trouver une solution dans le cadre du futur objectif 1 et des règles d'éligibilité qui y seront liées; le règlement en vigueur sur les fonds structurels prévoit déjà, pour la période de programmation en cours, un traitement spécifique pour les régions de l'objectif 1 qui connaissent des problèmes particuliers; il convient dès lors d'intégrer dans le règlement qui entrera en vigueur à partir de 2007 des dispositions aux termes desquelles les régions qui dépassent le seuil des 75 % du seul fait de la baisse de la moyenne du PIB par habitant dans l'Union élargie conservent leur statut de région de l'objectif 1; le bien-être régional resterait un critère de répartition des aides au titre de l'objectif 1 entre les régions éligibles et contribuerait, au-delà de l'intensité de l'aide par habitant, à une répartition différenciée et cependant équitable des moyens, sans remettre en cause le montant maximal de l'aide fixé par les instances politiques au plus haut niveau; il convient en outre de garantir que ces régions gardent leur statut de région subventionnée conformément à l'article 87, paragraphe 3, lettre a) du traité instituant la Communauté européenne et peuvent ainsi continuer à bénéficier d'aides État en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point a) du traité instituant la Communauté européenne;

2.2. Les actions en dehors des régions les moins développées

2.2.1. soutient la Commission européenne qui estime nécessaire de prendre des mesures en dehors des régions les moins développées et recommande expressément dans ce contexte d'améliorer les instruments actuels, notamment dans un souci d'efficacité des procédures administratives et du contrôle financier, pour en favoriser et en décentraliser la mise en œuvre; demande par conséquent la mise en place à partir de 2007 d'un nouvel objectif 2 pour l'ensemble des régions non éligibles à l'objectif 1;

2.2.2. il convient également de prendre en compte la situation spécifique des régions frontalières limitrophes d'une nouvelle zone de l'Objectif 1 et susceptibles de perdre le bénéfice de l'aide au titre de l'Objectif 2 et de l'Objectif 3. Une attention particulière devrait être accordée à ces régions frontalières, à tout le moins au cours de la première période de programmation après 2006, dans le cadre des nouveaux objectifs ou d'*Interreg*;

2.2.3. rappelle que les interventions communautaires dans ce domaine visent essentiellement à renforcer la compétitivité des régions conformément aux objectifs politiques de l'Union définis dans les conclusions des Conseils européens de Lisbonne et de Göteborg; seule une contribution de l'Union efficace et orientée vers une valeur ajoutée communautaire permettra d'engager de manière décisive les réformes structurelles qui s'imposent pour améliorer la compétitivité, l'innovation, la flexibilité et la croissance, comme le prévoit la stratégie de Lisbonne;

2.2.4. indique par souci de clarté que les deux options fondamentales qui rentrent en ligne de compte pour la définition de la future politique structurelle de l'UE dans ce domaine sont les suivantes:

2.2.5. d'une part, nombreux sont ceux qui estiment que le niveau régional reste le plus approprié pour la conception et la gestion des interventions; l'avantage de cette option est qu'elle permettrait d'assurer dans une large mesure la continuité de l'aide, de prendre en compte la composante territoriale et d'assurer la compatibilité avec le droit européen en matière de concurrence et les instruments nationaux de politique structurelle;

2.2.6. d'autre part, l'on examine la possibilité de faire de facteurs déterminant la compétitivité tels que l'accessibilité, la diversification des structures de production, la société de la connaissance, l'innovation, la recherche et le développement, l'environnement, l'emploi, l'insertion sociale ainsi que la formation et la formation tout au long de la vie, des priorités thématiques indépendantes à l'échelle communautaire; l'avantage de cette option est que l'Union pourrait réagir avec une grande flexibilité aux problèmes économiques et sociaux qui se posent en dehors des régions les moins développées, lorsque cette intervention est indispensable conformément au principe de subsidiarité et apporte le maximum de valeur ajoutée communautaire; il faudrait toutefois clarifier au préalable les problèmes relatifs à la législation sur les aides et la question de la cohérence avec les efforts des États membres en matière de politique structurelle. À cet égard, les prescriptions communautaires devraient se limiter, dans toute la mesure du possible, à la définition des objectifs, afin de laisser aux régions suffisamment de marge de manœuvre pour fixer elles-mêmes les priorités de leurs politiques structurelles;

2.2.7. est d'avis, dans ce contexte, qu'une approche plus thématique serait compatible avec le niveau régional s'il jouait un rôle central dans la définition des priorités et la mise en œuvre des programmes de l'objectif 2 et si ces priorités étaient basées sur des critères territoriaux et thématiques clairement définis au niveau communautaire; contrairement aux régions de l'Objectif 1, les régions éligibles à l'Objectif 2 ne devraient pas être sélectionnées sur la base du PIB mais bien d'autres critères, tels que la démographie, la faible densité de population, le taux de chômage, le niveau de formation et d'éducation, la compétitivité de la région concernée (p. ex. les conditions-cadres concernant la création d'entreprises et les PME), l'innovation, la diversité des activités économiques et la densité industrielle;

2.2.8. invite la Commission européenne à procéder, dans le troisième rapport sur la cohésion, à un examen plus approfondi des différentes options possibles pour la définition future de la politique de cohésion en dehors des régions les moins développées; considère que la part des fonds destinée au nouvel objectif 2 doit être adéquate et qu'il faudrait, dans ce contexte, accorder une attention particulière aux territoires souffrant de handicaps spécifiques comme les régions de montagne, les îles, les régions rurales difficiles d'accès et les régions à faible densité de population;

2.2.9. insiste sur le fait que les questions urbaines revêtent à cet égard une grande importance pour la cohésion économique et sociale de l'Europe et rappelle la formulation de la Commission européenne, qui constate dans son deuxième rapport sur la cohésion que «la question urbaine ... est au cœur des mutations économiques, sociales et territoriales»;

2.2.10. espère donc que les actions prévues dans les zones urbaines pourront également bénéficier d'aides au titre des fonds structurels; en font partie les mesures prévues dans le cadre du processus de Lisbonne, les mesures qui visent à une meilleure convergence au sein des régions urbaines ainsi que les mesures visant à une meilleure cohésion sociale;

2.2.11. estime que des efforts similaires doivent être réalisés dans le secteur rural, en particulier dans les zones souffrant de handicaps naturels spécifiques comme les zones de montagne, ainsi que pour le maintien de relations efficaces entre les régions urbaines et les régions rurales, en évitant tout effet d'insularisation et de marginalisation des espaces ruraux face à la pression urbaine et infrastructurelle; à cet égard, il est indispensable de coordonner étroitement les orientations futures de la politique structurelle de l'UE d'une part et celles d'un certain nombre de politiques ayant un fort impact territorial (activités agricoles et forestières, transports, urbanisme, recherche et innovation, emploi et formation, concurrence, etc.) d'autre part.

2.3. *La coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale*

2.3.1. Dans un grand nombre de ses avis, le Comité des régions a souligné l'immense valeur ajoutée communautaire des mesures de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, et les informations fournies dans le deuxième rapport d'étape le confortent dans son opinion; il est toutefois urgent de simplifier la gestion des programmes et projets dans ce domaine afin d'éviter à l'avenir les retards intervenus au cours de l'actuelle période de programmation;

2.3.2. apporte son soutien à la Commission concernant le développement d'une véritable approche stratégique qui englobe tous les aspects de la mise en réseau, à l'échelle européenne, des régions, localités et entreprises, et offre la possibilité de réaliser des projets communs et de profiter mutuellement des expériences acquises; il convient de poursuivre la mise en réseau à l'échelle européenne et de lui accorder la plus grande priorité;

2.3.3. espère que les initiatives communautaires seront maintenues en tant qu'instruments servant des objectifs particuliers d'importance européenne; mais elles ne devraient rentrer en ligne de compte que pour les actions qui ne peuvent

être couvertes par des programmes cibles, présentent une haute valeur ajoutée européenne et exigent une approche à l'échelle européenne, par exemple *Interreg*, une initiative qui a fait ses preuves et devrait par conséquent bénéficier d'une dotation financière suffisante;

3. **La simplification de la gestion**

3.1. a demandé, dans son avis du 10 octobre 2002 (CdR 101/2002 fin⁽¹⁾), que les procédures d'octroi des aides à finalité régionale soient simplifiées et qu'il soit procédé, dans le respect du principe de subsidiarité, à une différenciation précise des rôles entre la Commission, les États membres et les régions; réaffirme la nécessité d'intégrer les différents instruments d'intervention actuels (objectif 2, objectif 3, etc.), toujours sur une base régionale; enfin, appelle à une meilleure coordination de l'ensemble des politiques communautaires et instruments financiers avec la politique de cohésion économique et sociale; des propositions concrètes en la matière seront présentées dans le rapport de prospective sur la simplification des Fonds structurels après 2006;

4. **Autres procédures**

4.1. est invité à continuer de jouer un rôle actif dans le débat sur la définition de la politique européenne de cohésion après 2006; aussi le Comité devrait-il prendre des initiatives à l'égard de la Commission, du Parlement et du Conseil, afin de diffuser les conclusions du rapport de prospective sur la simplification administrative et l'avis obligatoire sur le deuxième rapport d'étape et, partant, gagner à un stade précoce de nouveaux alliés à la défense des intérêts régionaux et locaux dans ce secteur essentiel de la politique communautaire;

4.2. il y a lieu d'inviter la Commission à poursuivre le vaste débat sur la future politique de cohésion, à l'approfondir avec le troisième rapport sur la cohésion qui sera soumis fin 2003 et à présenter, au plus tard pour la fin de l'année 2004, des propositions de règlement concrètes définissant la future politique de cohésion; les négociations au Conseil et au Parlement devraient être achevées en temps utile pour qu'il soit encore possible d'élaborer et d'adopter les plans et programmes en 2006 et éviter que des retards ne se produisent à nouveau au début de la nouvelle période de programmation.

(¹) JO C 66 du 19.3.2003, p. 11.

Bruxelles, le 2 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

Avis du Comité des régions sur:

- la «**Proposition de règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant des régimes de soutien aux producteurs de certaines cultures**»,
- la «**Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et abrogeant le règlement (CE) n° 2826/2000**»,
- la «**Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché des céréales**»,
- la «**Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché du riz**»,
- la «**Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché des fourrages séchés pour les campagnes de commercialisation de 2004/2005 à 2007/2008**»,
- la «**Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1255/1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers**», et
- la «**Proposition de règlement du Conseil établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers**»

(2003/C 256/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le paquet de propositions de règlements de la Commission «Une perspective à long terme pour une agriculture durable» (COM(2003) 23 final — 2003/0006 (CNS) 2003/0007 (CNS) — 2003/0008 (CNS) — 2003/0009 (CNS) — 2003/0010 (CNS) — 2003/0011 (CNS) 2003/0012 (CNS));

vu la décision du Conseil en date du 10 février 2003 de le consulter à ce sujet conformément de l'article 265, 1^{er} alinéa, du traité établissant la Communauté européenne;

vu la décision de son Président en date du 22 octobre 2002 de charger la commission du développement durable de préparer un avis en la matière;

vu son avis sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen Révision à mi-parcours de la politique agricole commune (CdR 188/2002 fin) (1);

vu son avis sur les propositions de règlements (CE) du Conseil relatifs à la réforme de la politique agricole commune (CdR 273/98 fin) (2);

vu le projet d'avis (CdR 66/2003 rév. 2) adopté le 12 juin 2003 par sa commission du développement durable (rapporteur: M. Robert Savy, Président du conseil régional du Limousin (F-PSE)),

a adopté à l'unanimité le présent avis lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 2 juillet).

(1) JO C 73 du 26.3.2003, p. 25.

(2) JO C 93 du 6.4.1999, p. 1.

POINT DE VUE ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES RÉGIONS

1. Préambule

1.1. Depuis l'avis rendu le 20 novembre 2002 par le Comité des régions sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la «révision à mi-parcours de la politique agricole commune», plusieurs événements sont venus préciser le contenu, le contexte et les modalités de financement de la réforme de la politique agricole commune:

- les décisions prises lors du Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002 plafonnant les dépenses liées au soutien des marchés dans une Europe élargie et rappelant l'importance des régions défavorisées ainsi que le caractère multifonctionnel de l'agriculture. Ces décisions fixent pour la période 2007-2013 le cadre budgétaire pour les dépenses liées aux marchés et les paiements directs. Elles assurent un maintien de la politique agricole commune et donnent une visibilité à moyen terme qui doit permettre aux agriculteurs d'adapter progressivement leurs pratiques de gestion et à la Commission de mettre en place dans le temps ces nouvelles orientations. Elles ouvrent la voie à l'élargissement de l'Union européenne;
- la présentation le 16 décembre 2002 des propositions de l'Union européenne relatives aux négociations agricoles au sein de l'OMC. Elles prévoient notamment une réduction de 36 % des droits de douanes à l'importation, l'abaissement de 45 % des subventions à l'exportation et une diminution de 55 % du soutien interne à l'agriculture. Des dispositions spécifiques sont envisagées pour améliorer la situation des pays en voie de développement.

1.2. L'adoption par la Commission, le 21 janvier 2003 des propositions de règlement concernant la révision à mi-parcours de la politique agricole commune doit s'apprécier dans ce contexte. En effet, les négociations agricoles dans le cadre de l'OMC comme le débat plus général sur les perspectives financières pour la période 2007-2013 sous-tendent certaines des propositions de la Commission.

Par rapport aux propositions faites au mois de juillet, deux modifications importantes sont introduites, une réforme de l'organisation commune du marché laitier et des modalités nouvelles concernant le fonctionnement de la modulation dynamique. Le découplage reste néanmoins l'élément central de la réforme de la politique agricole commune.

Le Comité des régions entend rendre son avis sur les éléments clés des propositions de la Commission, le découplage, la modulation dynamique et le développement rural à partir des

questions et critiques formulées lors de l'avis rendu sur la communication de la Commission du mois de juillet 2002.

2. Le découplage

Le Comité des régions s'est prononcé favorablement sur le principe du découplage des aides et sur la création d'une aide au revenu. Cette aide unique peut permettre de simplifier la mise en œuvre administrative de la PAC et de renforcer le rôle des marchés dans l'orientation des productions agricoles.

Le Comité des régions a cependant mis en évidence les risques du mode de découplage proposé, qui pourrait confirmer les disparités régionales, fausser les conditions de concurrence entre producteurs ou entre régions et conduire à la déstabilisation de certaines productions.

Le CdR craint aussi que des aides complètement découplées ne risquent de céder, à la longue, aux pressions qui s'exerceraient en faveur de leur diminution ou de leur abolition.

Des évaluations ex ante ont été sollicitées pour analyser précisément ces risques.

La Commission a diffusé des études d'impact pour évaluer les incidences de ses propositions. Ces études ont une entrée essentiellement macroéconomique. Elles évaluent les perspectives de production et de prix par produit mais ne répondent pas aux différentes interrogations soulevées par le Comité des régions:

2.1. L'impact territorial des mesures n'est pas évalué. Le découplage total des aides risque de conduire à une réduction des productions dans les zones défavorisées ou périphériques et à une accélération de la désertification des zones agricoles fragiles. Un attachement au territoire des productions fragiles ou à faible rentabilité doit être imaginé, des axes et des moyens de développement doivent être clairement identifiés pour permettre un développement équilibré du territoire.

Il convient donc de saisir l'occasion de la réforme de l'action communautaire pour rechercher au-delà de nouveaux dispositifs de compensation des handicaps naturels affectant le plus les exploitations agricoles (déclivité, altitude, conditions climatiques particulières), les moyens de favoriser la gestion de grands espaces (fauchage des pentes, entretien du territoire) et plus généralement leur développement économique.

2.2. Le principe retenu d'une définition de l'aide au revenu par exploitation établie par rapport à la période de référence 2000, 2001, 2002 ne résout pas le risque de distorsion de concurrence entre producteurs, entre productions ou entre régions. Dans son avis sur la révision à mi-mandat de la PAC, le CdR a déjà souligné le fait que la proposition de la Commission ferait persister la situation actuelle où les agriculteurs ayant les récoltes les plus importantes reçoivent davantage en aides par hectare que ceux qui produisent moins; c'est pourquoi le Comité invite la Commission à étendre la période de référence au moins aux années civiles 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002. De ces années, les deux pour lesquelles le montant global des aides est le plus bas devront être retirées de la période de référence utilisée pour chaque agriculteur. Ce principe, proposé par la Commission européenne gèle les avantages acquis en faveur des régions les plus intensives et des productions les plus soutenues. Des risques importants de déstabilisation de la production et des marchés existent pour les productions ne bénéficiant pas d'aides directes dans la PAC actuelle (porc, volaille, fruits et légumes). Ces productions pourraient devenir attractives et rentables pour les producteurs et les régions bénéficiant de références historiques aux dépens des bassins de production traditionnels.

La définition d'une aide à l'hectare moyenne par grande famille de production (grande culture, élevage traditionnel, viande blanche, fruits et légumes), calculée par bassin de production ne pourrait-elle pas être imaginée pour éviter ce risque majeur de distorsion de concurrence et de déstabilisation des marchés? Le projet de règlement établissant les règles communes pour les régimes de soutien prévoit (Titre III — Chapitre V) la possibilité de mise en œuvre et le calcul des aides moyennes par hectare à l'échelon régional. Cette disposition, si elle est utilisée, doit l'être sur l'ensemble du territoire européen. Elle ne règle toutefois pas les risques de distorsion de concurrence entre les productions.

2.3. Le risque de déstabilisation des marchés et de mise en difficulté économique des petites exploitations traditionnelles les plus fragiles par l'abandon des outils de maîtrise de production n'est pas non plus traité. Les outils de maîtrise ont pourtant fait leurs preuves dans les crises successives qui ont frappé la production bovine ou pour résoudre le problème d'excédent laitier à faible coût depuis 1983. On peut noter une certaine incohérence de gestion entre les productions. On note par exemple le maintien d'un outil de maîtrise pour les grandes cultures plus strict qu'auparavant (gel des terres à 10 % excluant les cultures industrielles), une augmentation des quotas laitiers alors que les stocks européens de beurre et de poudre de lait sont en augmentation (sans même l'indication de priorités en faveur des jeunes agriculteurs et des exploitations des zones de montagne), une mise en place de superficies maximales garanties (SMG) limitant les potentialités de développement pour les protéagineux ou pour les cultures énergétiques et un abandon total des outils de maîtrise et d'orientation pour les productions bovine ou ovine.

2.4. Les conséquences du découplage tel qu'il est proposé sur l'évolution du prix des terres et sur le marché foncier n'ont pas non plus été évaluées alors que les risques de course à l'agrandissement, de disparition des petites exploitations et d'inflation sur les terres les plus primées existent. Dans le même temps, les terres les moins primées et les moins fertiles pourraient être abandonnées. Cela aura un impact sur l'installation des jeunes agriculteurs, qui doit pourtant rester une priorité.

2.5. En conséquence, le Comité des régions continue de s'interroger sur la pertinence des modalités de calcul de l'aide au revenu par rapport aux objectifs de la PAC. En effet, les propositions faites dans le projet de règlements ne nous semblent pas répondre aux objectifs:

- d'une meilleure répartition des aides entre les agriculteurs, les territoires, les modes d'agriculture les plus respectueux de l'environnement, les agricultures des zones fragiles;
- du maintien du revenu des agriculteurs par les risques de déstabilisation du marché engendré par le découplage total des aides. L'adaptabilité de l'agriculture aux opportunités du marché recherchée par la Commission est liée aux décisions d'investissement des agriculteurs. Ces décisions seront conditionnées à la stabilité des marchés agricoles, les agriculteurs n'investissant que s'ils bénéficient d'une vision à moyen terme de leur évolution. Les productions ne sont pas égales à cet égard. Si les productions végétales ne demandent que peu d'investissements spécifiques les productions animales nécessitent au contraire de lourds équipements spécifiques. Une attention particulière doit donc être apportée aux instruments de stabilisation de ces marchés;
- préservation du modèle agricole européen et de la qualité des productions d'élevage. Aucune attention particulière n'est en effet accordée à la production de protéines végétales via la culture traditionnelle de plantes fourragères, ce qui ouvre de nouvelles possibilités pour l'importation de soja et de maïs en provenance de pays où la culture d'espèces génétiquement modifiées est largement répandue;
- transfert de l'aide d'une génération à l'autre.

Le Comité des régions maintient un avis favorable au principe général du découplage des aides, le système actuel ayant perdu toute justification:

- les décisions de production sont prises par rapport aux aides et non par rapport aux marchés;

- la répartition des aides est fortement inégalitaire entre productions et territoires.

Toutefois, il considère que dans l'état actuel des études et de la connaissance des marchés, il ne peut être mis en place sans être complété par des mécanismes de maîtrise de production ou des mécanismes d'assurance revenu à définir.

3. L'écoconditionnalité des aides

3.1. Le Comité des régions approuve la conditionnalité des aides au respect des normes réglementaires européennes dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire (qui est du reste mentionnée dans l'exposé des motifs mais non reprise à l'article 4 de la proposition de règlement), de la santé, du bien-être des animaux et de la sécurité sur le lieu de travail. Il partage la conviction de la Commission selon laquelle la conditionnalité des aides constitue le complément nécessaire du découplage.

Il est également favorable aux mesures visant à l'inclusion dans le règlement (CE) n° 1257/1999⁽¹⁾ «développement rural» d'aides transitoires et d'aides aux investissements destinées à faciliter l'adaptation des agriculteurs à ces normes.

3.2. Toutefois le Comité des régions s'inquiète de la mise en application de cette écoconditionnalité. L'article 3 du projet de règlement «établissant des règles communes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune» prévoit que «tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion visées à l'annexe III ...». Ce système repose sur la généralisation des audits en exploitation. Son application va demander du temps, ce qui ne semble pas compatible avec le caractère immédiatement contraignant des dispositions figurant dans le projet de règlement. Il conviendrait donc de prévoir des dispositions transitoires pour permettre aux agriculteurs de respecter l'ensemble des critères d'écoconditionnalité. Le système devrait être conçu dans un premier temps comme un outil de développement au service de l'amélioration des pratiques plus que comme un outil de sanction. D'autre part, le report de la modulation de 2003 à 2006 soulève la question des financements réellement mobilisables pour conduire cette action dès 2004. Il ne faut pas que parallèlement à la modulation, les agriculteurs soient tenus de déboursier davantage pour ces éventuels audits en exploitation.

3.3. Dans son précédent avis, le Comité des régions s'inquiétait de la difficulté de concilier le respect des normes environnementales croissantes au sein de l'Europe et une amélioration de la compétitivité de l'agriculture européenne dans un contexte de libéralisation des échanges. La proposition de la Commission dans le cadre du volet agricole des négociations de

l'OMC ne permet pas de lever cette inquiétude. La Commission propose une réduction globale de 36 % des droits de douane sur les importations agricoles mais ne définit pas de critères de qualité ou de condition de production pour les produits importés. Dans ce contexte les contraintes imposées aux seuls producteurs européens risquent d'avoir des conséquences négatives sur la compétitivité de l'agriculture en Europe et un effet limité sur la qualité des produits accessibles aux consommateurs européens.

4. Gel obligatoire des terres et productions non alimentaires

Les propositions de la Commission prévoient un gel environnemental des terres à long terme représentant 10 % de la surface des exploitations ainsi que l'introduction d'un soutien aux cultures énergétiques (crédit carbone).

Ces propositions qui viennent compléter le système global des paiements directs appellent deux remarques:

- il existe de réelles potentialités de développement de nouvelles productions et d'emploi en milieu rural dans le secteur des cultures à vocation non alimentaire. Les cultures énergétiques n'en constituent qu'une partie;
- les cultures à vocation non alimentaire sont aujourd'hui conduites pour leur majorité sur les surfaces réservées à la jachère. Cette possibilité a permis l'essor des cultures destinées à la production de biocarburants dans les bassins céréaliers. Le projet de règlement actuellement défini supprime cette possibilité de cultures sur les jachères et semble limiter les perspectives de développement d'une véritable politique énergétique à partir de la biomasse au niveau européen. Le protocole de Kyoto, l'évolution de la politique nucléaire au sein de l'UE et le contexte international tendu sur le marché du pétrole militent pourtant pour une redéfinition profonde de la politique énergétique européenne.

5. La modulation dynamique

5.1. Le Comité des régions s'était félicité dans son avis de la mise en place d'un système de modulation dynamique assorti d'un plafonnement et d'une franchise. Ce système présentait l'avantage de réduire le caractère inégalitaire de la PAC, de soutenir l'emploi en milieu rural et de permettre le renforcement du pilier «développement rural». Sans remettre en cause le principe du plafonnement, il s'était interrogé cependant sur l'opportunité d'appliquer un plafond uniforme de 300 000 EUR.

⁽¹⁾ JO L 160 du 26.6.1999, p. 80.

La proposition de règlement au Conseil «établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant des régimes de soutien en faveur des producteurs de certaines cultures» de la Commission, dans son chapitre 2 «dégressivité et modulation», introduit deux modifications importantes par rapport aux orientations contenues dans sa communication sur la révision à mi-parcours de la PAC du 10 juillet 2002:

- le plafonnement est supprimé;
- la contribution des exploitations est modulée en fonction du montant des aides perçues, les exploitations touchant moins de 5 000 EUR n'étant pas concernées par ce système.

Seuls 6 % des crédits récupérés en appliquant le système de modulation dynamique seront transférés vers le second pilier.

Le Comité des régions regrette que le principe-même du plafonnement soit abandonné en raison notamment de sa portée symbolique. Le soutien dont la politique agricole commune bénéficie dans l'opinion publique, est souvent affaibli par la mise en évidence du niveau élevé de soutiens financiers dont bénéficient certains propriétaires.

5.2. Il approuve néanmoins globalement le système proposé par la Commission dans la mesure où:

- il prévoit de faire varier l'intensité des réductions d'aides en fonction des paiements directs dont bénéficient les exploitations;
- il maintient le principe d'une réduction importante des paiements directs qui pourrait atteindre 19 % pour les exploitations en 2013 contribuant ainsi à l'atténuation des distorsions de concurrence liées aux modalités de calcul des aides découplées.

5.3. Cependant, le Comité des régions regrette que les réductions d'aides résultant de l'application du système de modulation dynamique ne bénéficient que pour une part seulement (6 %) à des mesures relevant de la programmation en matière de développement rural. Les propositions de la Commission sont en retrait sur ce point par rapport aux dispositions contenues dans sa communication du mois de juillet 2002 et qui, pour le Comité des régions étaient de nature à consolider et renforcer le développement rural comme deuxième pilier de la PAC.

Il est à noter ici qu'en raison peut-être de l'insuffisance des nouvelles ressources allouées, aucune disposition ne prévoit la mise en place d'une politique globale en faveur des jeunes agriculteurs.

Enfin, la répartition de ces crédits se fait sur la base de critères nationaux, superficie agricole, emploi agricole et produit intérieur brut (PIB) par habitant en parité de pouvoir d'achat. Cette approche laisse de côté les modalités de répartition et de gestion de ces enveloppes au niveau régional. Le Comité des

régions prend acte de la difficulté de revoir l'architecture des programmes de développement rural pour l'actuel période de programmation (2000-2006). Il invite cependant la Commission à faire à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours de ceux-ci un bilan des modalités de gestion de ces programmes pour déterminer quels sont les systèmes les plus efficaces.

6. Le développement rural

6.1. La proposition présentée par la Commission de règlement du Conseil «modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA et abrogeant le règlement (CE) n° 2826/2000» reprend les principales dispositions contenues dans la communication de la Commission du mois de juillet 2002.

En conséquence, le Comité des régions rappelle donc qu'il approuve globalement l'élargissement des mesures d'accompagnement prévues par le règlement (CE) n° 1257/1999 au respect des normes, aux systèmes de conseil agricole, aux agriculteurs qui en matière de bien-être animal s'engagent à aller au-delà du minimum réglementaire, à la participation et la promotion de régimes de qualité nationaux et communautaires.

6.2. Il attire l'attention cependant sur:

- le caractère contraignant de certaines normes, notamment en matière de bien être animal, qui peuvent remettre en cause des productions traditionnelles de qualité. Les aides visant le respect des normes ne peuvent être la seule réponse. L'impact de la législation communautaire sur ce type de production qui n'affecte pas significativement les échanges intracommunautaires doit être mesuré de manière plus fine afin de prévoir des modalités d'application proportionnées aux buts recherchés;
- la conception trop restrictive du développement rural, envisagé par la Commission comme prolongement de l'activité agricole. Le Comité des régions prend acte du fait que les mesures d'accompagnement proposées valent pour la période de programmation 2000-2006 et ne préjugent pas d'un prochain débat autour de la refonte de la politique de développement rural. Dans cette perspective, il souhaite tout particulièrement que la question de l'articulation politique régionale et politique de développement rural soit abordée dès aujourd'hui dans la perspective de la publication à la fin 2003 du 3^e rapport sur la cohésion.

7. Mise en œuvre de la réforme de la Politique agricole commune

La mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune est intimement liée à l'avancement des discussions concernant le volet agricole à l'OMC et la préparation des perspectives financières du budget de l'Union européenne pour la période 2007-2013.

7.1. Réforme de la PAC et Organisation mondiale du commerce

Le Comité des régions s'interroge sur l'articulation entre les propositions de réforme de Politique agricole commune présentées par la Commission et ses positions dans la négociation sur le volet agricole au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

Il attire en effet l'attention sur le risque de voir les résultats de la négociation menée dans le cadre de l'OMC remettre en cause l'équilibre global de la réforme de la politique agricole commune notamment sur les points suivants:

- la protection des indications géographiques protégées et plus généralement des régimes communautaires et nationaux visant à améliorer la qualité et la sécurité alimentaire y compris les dispositions visant à informer les consommateurs;
- l'application de normes contraignantes visant la protection de l'environnement, le bien-être des animaux, la sécurité alimentaire et la santé y compris aux produits importés sur le marché communautaire.

En outre, le CdR est d'avis qu'il convient de ne prendre aucune décision d'importance concernant la réforme de la PAC avant la conclusion des négociations de l'OMC.

7.2. Les perspectives financières (2007-2013)

Le Comité des régions s'inquiète de la manière dont se prépare la discussion sur les perspectives financières du budget de

l'Union européenne pour la période 2007-2013. Il redoute en effet, qu'à l'heure des choix, le développement rural comme d'ailleurs la politique régionale hors objectif 1, soit considéré comme variable d'ajustement. En effet, les États sont d'ores et déjà d'accord pour maintenir les financements au titre du premier pilier en termes réels au plafond atteint pour l'année 2006. De même, un consensus se dégage pour qu'au titre de la politique régionale, l'essentiel des financements aille aux régions éligibles après 2006 à l'objectif 1. Ainsi, ces deux montants étant fixés au départ, l'ajustement se ferait sur les crédits développement rural et/ou ceux de la politique régionale hors objectif 1 en fonction du plafond global de dépenses retenues par les États.

Le Comité des régions sera vigilant pour que la consolidation et le renforcement du développement se fasse dans des conditions financières qui permettent de mener une politique crédible.

7.3. Le calendrier de mise en œuvre

La réforme de la Politique agricole commune sera mise en place de manière échelonnée. Elle devra intégrer au fur et à mesure non seulement les décisions prises dans le cadre de l'OMC mais aussi les premiers résultats des mesures introduites lors de la révision à mi-parcours sur les marchés, les revenus des agriculteurs et les territoires ruraux.

Le Comité des régions souhaite que le calendrier de mise en œuvre soit adaptable pour réagir non seulement aux événements extérieurs mais aussi aux difficultés de mise en œuvre et aux indications du système de suivi et d'évaluation en continu de l'impact, notamment territorial, de la réforme. La mise en place d'un tel système de suivi apparaît d'autant plus indispensable que le Comité des régions a souligné les risques que présentent certaines dispositions de cette réforme.

Bruxelles, le 2 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

Avis du Comité des régions sur «Le suivi du Livre blanc sur la Gouvernance européenne»

(2003/C 256/04)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu les diverses communications de la Commission européenne sur le suivi du Livre blanc sur la Gouvernance européenne, et notamment les communications (COM(2002) 704 final) — (COM(2002) 705 final) — (COM(2002) 709 final) — (COM(2002) 713 final) — (COM(2002) 718 final) — (COM(2002) 719 final) — (COM(2002) 725 final/2) et le document de travail de la Commission européenne portant sur le Dialogue permanent et systématique avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques;

vu la décision de la Commission européenne du 11 décembre 2002 de le consulter sur le sujet, au titre de l'article 265, paragraphe 1 du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Président en date du 23 septembre 2002 d'élaborer un avis sur le suivi du Livre blanc sur la Gouvernance européenne et de charger la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne de préparer un avis en la matière;

vu le «protocole portant sur les modalités de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions» signé par leurs présidents respectifs le 20 septembre 2001 (DI CdR 81/2001 rév.);

vu le Livre blanc sur la «Gouvernance européenne» du 25 juillet 2001 (COM(2001) 428 final);

vu la communication de la Commission européenne sur un «Un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne» du 27 juin 2001 (COM(2001) 354 final);

vu son avis du 11 mars 1999 «Vers une véritable culture de la subsidiarité: un appel du Comité des régions» (CdR 302/98 fin) ⁽¹⁾;

vu son avis du 14 décembre 2000 sur les «Nouvelles formes de gouvernance: l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens» (CdR 182/2000 fin) ⁽²⁾;

vu son rapport du 20 septembre 2001 sur la «Proximité» (CdR 436/2000 fin) et la Déclaration de Salamanque du 22 juin 2001 (CdR 107/2001 fin);

vu son avis du 13 mars 2002 sur le «Livre blanc sur la Gouvernance européenne» et la «Communication sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne» (CdR 103/2001 fin);

vu la résolution du Parlement européen sur le Livre blanc de la Commission «Gouvernance européenne» (A5-0399/2001);

vu son projet d'avis (CdR 19/2003 rév.) adopté le 16 mai 2003 par sa commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteur: M. Michel Delebarre (F-PSE));

considérant les différentes contributions apportées au débat sur les nouvelles formes de gouvernance, et les résultats des différents séminaires que le Comité des régions a lui-même organisés, et notamment celui d'Ilioupoli du 31 mars 2003,

a adopté, à l'unanimité (moins une abstention) lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 2 juillet), l'avis suivant.

⁽¹⁾ JO C 198 du 14.7.1999, p. 68.

⁽²⁾ JO C 144 du 16.5.2001, p. 1.

1. Points de vue du Comité des régions

Les développements concernant le suivi du Livre blanc

Le Comité des régions

1.1. rappelle l'intérêt qu'il a toujours porté à la simplification du fonctionnement des institutions, à l'évolution de la maîtrise des mécanismes décisionnels, et aux approches formulées par la Commission européenne en 2001 dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne,

1.2. constate que les «communications» publiées par la Commission européenne en décembre 2002, constituent un bon accusé de réception des observations qu'elle avait sollicitées et qui lui avaient été fournies par le CdR et de nombreux partenaires,

1.3. souligne que ces communications prennent en considération les besoins d'information, de consultation, et de partenariat entre acteurs de différents niveaux et la revendication des uns et des autres d'être davantage associés à la préparation et à la mise œuvre des politiques européennes,

1.4. félicite la Commission européenne pour avoir poursuivi sa propre réflexion sur ces questions et suggéré d'introduire des améliorations, «à traités constants», tout au long du cycle d'élaboration des politiques, et pour avoir notamment souligné la nécessité d'une plus grande implication des autorités régionales et locales dans le fonctionnement du système décisionnel de l'Union,

1.5. estime que la cohérence d'ensemble et la lisibilité des «communications» concernant des étapes différentes du processus décisionnel sont renforcées par une déclinaison spécifique des principes et des instruments de prise de décision propres à chaque étape,

1.6. souhaite s'associer à la réflexion en cours sur les démarches qui encadrent les décisions, qu'il s'agisse:

- des démarches qui se situent en amont d'une décision, comme par exemple, celles qui impliquent une consultation publique, un appel à expertise, ou le recours à la comitologie, ou
- des démarches qui se situent en aval d'une décision, comme par exemple, celles qui impliquent la coresponsabilité des partenaires, la délégation de responsabilité à des agences de régulation, la mobilisation concertée des savoir-faire de mise en œuvre, l'observation, le suivi, l'évaluation des résultats, ...

Le renforcement de la consultation et du dialogue

Le Comité des régions

1.7. constate que la Commission européenne a:

- d'une part, publié une communication⁽¹⁾ précisant les «principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», afin de «donner aux parties concernées la possibilité de s'exprimer mais non de participer au processus décisionnel»,
- d'autre part, confirmé son intention d'établir un dialogue plus systématique, à un stade précoce de l'élaboration des politiques, avec les représentants des collectivités régionales et locales», et présenté fin mars 2003 un document de travail⁽²⁾ relatif aux conditions de déroulement d'un tel dialogue,

1.8. apprécie le travail qu'a réalisé la Commission européenne pour proposer des procédures standardisées de consultation de ce qu'elle appelle la «société civile organisée» et pour offrir ainsi aux citoyens «un canal structuré pour des réactions, des critiques et des protestations», dans le cadre d'une élaboration interactive des politiques, et rappelle que les consultations doivent être plurielles et représentatives au niveau communautaire,

1.9. constate la pertinence du cadre proposé par la Commission européenne pour une articulation entre des «principes» de participation, d'ouverture, de responsabilité, d'efficacité et de cohérence, et des «normes» relatives à la clarté de l'objet de la consultation, à l'identification des groupes cibles concernés, aux conditions d'accessibilité des informations, aux délais de participation, aux retours d'informations,

1.10. souhaite que l'application progressive de tels mécanismes de consultation par les services de la Commission européenne contribue effectivement à l'accroissement de la «transparence» des mécanismes décisionnels.

L'organisation d'un dialogue permanent avec les collectivités locales et régionales

Le Comité des régions

1.11. considère qu'il y a lieu de développer le partage des responsabilités en matière de prise de décision et de mise en œuvre des politiques entre les autorités locales, régionales, nationales et européennes,

⁽¹⁾ COM(2002) 704 final.

⁽²⁾ Cf. Document de travail de la Commission européenne intitulé «Dialogue permanent et systématique avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques» accessible sur le site web de la Commission depuis le 28 mars 2003.

1.12. se félicite de la consultation en cours en vue de définir les principes et les modalités de ce «dialogue territorial» équivalent du «dialogue social» pour les autorités régionales et locales,

1.13. approuve la Commission européenne quand elle estime qu'étant le représentant constitué des collectivités territoriales européennes, le Comité des régions compte parmi ses compétences le dialogue avec leurs associations, comme le mentionne déjà l'accord de coopération signé entre leurs présidents le 21 septembre 2001,

1.14. approuve la proposition de la Commission visant à faire organiser par le Comité des régions une réunion annuelle à l'occasion de laquelle la Commission présenterait son programme de travail aux associations nationales ou européennes représentatives de collectivités territoriales. En outre, les représentants des autorités régionales et locales doivent être en mesure d'exposer leurs points de vue non seulement sur le programme de travail et d'autres plans de la Commission mais également sur des propositions législatives concrètes,

1.15. considère que pour aboutir à ce dialogue de qualité le Comité des régions doit lui-même formaliser les termes de sa collaboration avec les associations représentatives des autorités régionales et locales. En effet, afin de garantir une représentativité convenable lorsque le Comité des régions désigne des organisations invitées à participer au dialogue avec la Commission en collaboration étroite avec les organisations concernées, il convient d'élaborer à cet effet des règles claires et précises,

1.16. souligne que cette participation des collectivités locales et régionales doit être double: d'une part, une consultation systématique et suivie des collectivités locales et régionales au stade pré législatif et, d'autre part, un renforcement du rôle du CdR au stade de la prise des décisions politiques,

1.17. estime que la coopération en réseau entre les collectivités territoriales et leurs associations, nationales ou européennes, doit se traduire par de solides partenariats porteurs d'une valeur ajoutée allant au-delà de la simple réponse à des consultations pré-décisionnelles.

Un dispositif souple de contractualisation sur des objectifs à atteindre

Le Comité des régions

1.18. rappelle que la fixation de contrats d'objectif permet d'accroître la cohérence territoriale et la flexibilité des politiques à fort impact territorial, en simplifiant les mécanismes législatifs européens et nationaux,

1.19. approuve les propositions de la Commission européenne visant à impliquer directement les collectivités régionales en véritable partenariat avec leurs villes et leurs collectivités locales dans la définition des objectifs, la gestion des fonds communautaires et le suivi des résultats, également par le biais de «contrats tripartites» signés entre les niveaux européen, national et régional. Car il s'agit bien de surmonter les déficiences du système actuel à travers la mise en œuvre du principe de partenariat et l'établissement d'accords globaux entre les régions, leurs villes et leurs collectivités locales,

1.20. considère en effet que le conventionnement ou la contractualisation permet, grâce à l'établissement de partenariats souples et efficaces, d'apporter une réelle valeur ajoutée à la réalisation rapide d'objectifs communs bien définis, sans altérer la répartition des responsabilités institutionnelles des partenaires,

1.21. apprécie que la Commission européenne ait décidé d'engager des expérimentations par voie contractuelle dans des domaines comme le développement durable, l'environnement, les transports, la recherche & développement, afin de mettre en évidence les apports d'une méthode de travail susceptible de réduire le recours systématique à certaines règles législatives actuellement pratiquées, et par voie de conséquence les coûts globaux de fonctionnement de l'Union européenne,

1.22. indique qu'il se considère comme un porte-parole des régions et des communes d'Europe dans le processus décisionnel de l'Union. Le document de consultation de la Commission devrait donc éviter de reléguer le CdR dans un rôle d'assistant, limité à la communication des listes et des adresses des associations européennes et nationales de régions et de communes.

L'application des principes de subsidiarité, de proximité, de proportionnalité, etc.

Le Comité des régions

1.23. souligne que les principes de subsidiarité, de proximité et de proportionnalité doivent être clairement mentionnés dans le nouveau traité constitutionnel de l'UE, et qu'ils doivent être évalués et pris en considération aux différents stades du processus législatif communautaire,

1.24. estime que le champ d'application européen des principes de subsidiarité, de proximité et de proportionnalité, ne doit pas être restreint aux seuls domaines de dialogue entre l'Union et les États membres; en effet, il faut qu'ils s'étendent aussi à l'ensemble des domaines politiques qui relèvent de la compétence des collectivités territoriales,

1.25. attend du respect de ces principes et de l'instauration des nouvelles formes de gouvernance, un renforcement dynamique des partenariats de coopération entre les différents échelons de pouvoir, pour accroître l'efficacité de traitement pour atteindre les objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale. Cela implique aussi la conception d'un développement équilibré et polycentrique, une meilleure articulation des dimensions urbaine et rurale et une plus grande coordination de la politique régionale avec les principales politiques sectorielles notamment avec la politique de concurrence et les services d'intérêt général,

1.26. souhaite l'inscription dans le Traité constitutionnel d'une meilleure articulation des tâches et des responsabilités entre les différentes sphères de gouvernement, conformément à l'application concrète des principes de subsidiarité, de proximité et de proportionnalité.

Les outils de régulation, d'information et de communication

Le Comité des régions

1.27. reconnaît l'intérêt de l'usage d'agences européennes de régulation comme support et relais de la fonction exécutive de l'Union à la condition que cela soit fait dans des domaines clairement délimités,

1.28. approuve dès lors la proposition de la Commission européenne de mettre en place un dispositif d'encadrement adapté à la diversité des agences,

1.29. recommande que, pour préserver «l'intérêt public», de telles agences soient bien «soumises à un système efficace de supervision et de contrôle», technique et administratif mais également politique,

1.30. renouvelle son appui à la Commission européenne pour l'impulsion donnée au développement de sa politique d'information en ayant recours aux «technologies de l'information» et à la fourniture régulière d'informations «en ligne»,

1.31. rappelle son propre souhait d'instaurer sous sa responsabilité une solide politique de communication fortement décentralisée et de large diffusion d'informations accessibles à tous les citoyens, en partenariat avec les collectivités locales et régionales.

2. Recommandations du Comité des régions

2.1. souhaite se voir attribuer un statut d'institution à part entière, et reconnaître des responsabilités accrues dans la nouvelle architecture européenne, pour intervenir de façon

plus constructive encore dans les débats sur la préparation et l'exécution des politiques de l'Union et pour être ainsi en mesure:

- de traduire dans la réalité le protocole d'accord signé avec la Commission dès 2001,
- d'exercer correctement sa fonction de représentant des collectivités régionales et locales,
- de participer pleinement à une meilleure mise en œuvre de la gouvernance européenne.

Évolution du rôle du Comité des régions en matière de consultation et de dialogue des collectivités territoriales

Le Comité des régions

2.2. souligne que la politique de cohésion territoriale est, pour nos concitoyens, un enjeu essentiel pour l'action de l'Union européenne,

2.3. rappelle son souhait de voir la politique de cohésion territoriale considérée comme étant une responsabilité partagée entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités régionales et locales,

2.4. souhaite prendre une part active et complémentaire au développement de la gouvernance aux niveaux régional et local, en participant tout particulièrement à:

- la concertation avec les acteurs locaux et à l'animation de plates-formes de discussions entre les collectivités et la société civile,
- l'organisation et à l'animation des réseaux d'échange appelés à structurer la coopération entre les différents niveaux de collectivités, notamment pour ce qui concerne la territorialisation des politiques de l'Union européenne,
- l'incitation à la coopération transnationale et interrégionale, appuyée sur des dispositifs adaptés à chaque zone de coopération, et sur de nouveaux outils de coopération entre des territoires situés dans des États membres différents,

2.5. se propose de construire des partenariats avec les organisations représentatives des collectivités territoriales pour valoriser les connaissances particulières que les autorités régionales et locales peuvent avoir dans les différents domaines qui les concernent, pour présenter aux autres institutions européennes, des propositions locales ou régionales lors de la préparation des politiques communautaires, et contribuer ainsi à un développement plus équilibré du territoire communautaire, et à la participation des régions à la mise en œuvre de l'agenda politique de l'Union,

2.6. renouvelle sa proposition d'inscrire dans les traités, la possibilité pour le CdR de jouer un rôle majeur dans la consultation par la Commission européenne des autorités régionales et locales et de leurs associations européennes, en assurant, en particulier, un relais efficace pour les autorités locales et régionales qui veulent accéder à la Cour de justice lorsqu'elles estiment qu'un acte communautaire empiète sur leurs propres compétences et ne respecte pas, de ce fait, le principe de subsidiarité. Indépendamment de cela, les régions dans lesquelles elles sont représentées devraient disposer d'un droit d'ester auprès de la Cour de justice des Communautés européennes pour ce qui relève du principe de subsidiarité,

2.7. rappelle, en outre, sa demande que les collectivités locales et régionales se voient reconnaître le droit d'intenter une action devant la Cour de justice des Communautés européennes lorsqu'elles estiment que leurs compétences ne sont pas respectées par les institutions de l'Union européenne.

Évolution en matière de prospective, d'expertise et d'étude d'impacts

Le Comité des régions

2.8. approuve l'idée de «créer un environnement réglementaire» permettant la mobilisation et l'utilisation des connaissances que peuvent apporter des expertises scientifiques et techniques, en ayant recours à des processus évolutifs, ouverts, pluralistes et bien maîtrisés,

2.9. est désireux de mettre au service de tous, l'expérience et les savoir-faire dont disposent ses membres et les collectivités qu'ils animent, et de participer au partage des bonnes pratiques existant aux niveaux régional et local, et à la détermination des politiques à impact territorial, tant au moment de l'élaboration de celles-ci que lors de l'évaluation de leurs résultats,

2.10. souhaite disposer à cet effet de moyens lui permettant de «jouer un rôle plus proactif lors de l'examen de l'action communautaire», pour:

- améliorer sa capacité à fournir des avis les plus adaptés possibles,
- mettre la capacité d'expertise de ses membres à la disposition des autres institutions,
- apprécier les impacts des politiques européennes sur les territoires et mieux évaluer les coûts de mise en œuvre et les charges financières qu'elles font peser sur les budgets des collectivités locales et régionales,

- assurer ou coordonner la préparation de rapports de prospective, pour l'intégration de la dimension territoriale et du développement durable dans les politiques communautaires,
- promouvoir l'usage d'accords et de contrats tripartites en fonction des différents objectifs.

Évolution dans le cadre de l'application du principe de subsidiarité

Le Comité des régions

2.11. rappelle la proposition qu'il a adressée à la Convention pour l'Avenir de l'Europe d'inscrire dans les traités:

- une définition claire du principe de subsidiarité qui garantisse le respect des compétences des régions et des autorités locales, celles-ci pouvant être variables selon les pays,
- la mise en place d'un système de contrôle, ex ante et ex post, du respect du principe de subsidiarité, dans lequel le Comité des régions puisse jouer tout son rôle,

2.12. souhaite être en mesure de suivre correctement l'application des principes de subsidiarité et de proximité, et en conséquence de disposer de moyens pour:

- exercer une réelle capacité d'enquête sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité, par les multiples niveaux d'acteurs et de décideurs en Europe,
- vérifier de manière effective la bonne application des principes de subsidiarité et de proximité, notamment lors de l'examen de propositions législatives à incidence territoriale,
- pouvoir ester en justice devant la Cour de justice en cas de manquement au respect de ces principes.

Évolution vis-à-vis de la construction d'une véritable citoyenneté européenne

Le Comité des régions

2.13. réaffirme sa ferme conviction de ce que la réussite d'une intégration efficace des diverses formes d'organisation territoriale des pays de l'Union passe par l'enracinement de la démocratie locale et le renforcement de la proximité de l'action publique,

2.14. entend assumer pleinement son rôle de relais et de porte-parole des collectivités régionales et locales pour veiller au respect des traditions et des spécificités de leurs territoires et contribuer à réduire le «déficit démocratique» actuel,

2.15. considère qu'il doit être mesure d'apporter à la construction d'une véritable citoyenneté européenne, une contribution spécifique pour:

- participer à l'information des citoyens,
- faciliter leur participation à la prise de décision,
- développer la démocratie participative,

2.16. demande à la prochaine conférence intergouvernementale de lui reconnaître les attributions et les responsabilités indispensables et déclare qu'il est prêt à les exercer pour prendre part à l'amélioration de la gouvernance européenne.

Bruxelles, le 2 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne»

(2003/C 256/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne» (COM(2002) 511 final);

vu la décision de la Commission du 22 octobre 2002 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, premier paragraphe du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision adoptée par son Président le 23 septembre 2002 de charger la commission du développement durable de préparer les travaux en la matière;

vu la communication de la Commission sur une stratégie de l'Union européenne pour le développement durable (COM(2001) 264 final);

vu le document du sous-comité de l'aquaculture du Comité des pêches de la FAO réuni à Pékin (Chine) du 18 au 22 avril 2002;

vu l'avis du Comité des régions du 14 novembre 2001 sur le «Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche» (COM(2001) 135 final); CdR 153/2001 fin ⁽¹⁾;

vu l'avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture» (COM(1999) 55 final — 1999/0047(CNS)); CdR 182/1999 fin ⁽²⁾;

vu l'avis du Comité des régions sur:

- la «Communication de la Commission relative à la réforme de la politique commune de la pêche (calendrier de mise en œuvre)» (COM(2002) 181 final — 2002/2174 (COS)); CdR 189/2002 fin ⁽³⁾,

⁽¹⁾ JO C 107 du 3.5.2002, p. 44.

⁽²⁾ JO C 374 du 23.12.1999, p. 71.

⁽³⁾ JO C 128 du 29.5.2003, p. 6.

- la communication de la Commission intitulée «Plan d'action communautaire en vue d'éradiquer la pêche clandestine, non déclarée et non réglementée» (COM(2002) 180 final — 2002/2176 (COS)),
- la «Proposition de règlement du Conseil relative à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche» (COM(2002) 185 final — 2002/0114 (CNS)),
- la «Communication de la Commission définissant un plan d'action communautaire pour l'intégration des exigences de la protection de l'environnement dans la politique commune de la pêche» (COM(2002) 186 final — 2002/2175 (COS)),
- la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2792/1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche» (COM(2002) 187 final — 2002/0116 (CNS));
- et la «Proposition de règlement du Conseil relatif à l'établissement d'une mesure d'urgence communautaire pour la démolition des navires de pêche» (COM(2002) 190 final — 2002/0115 (CNS));

considérant que l'aquaculture européenne contribue à approvisionner le marché — de plus en plus déficitaire — des produits communautaires de la pêche en produits de qualité présentant un degré élevé de sécurité et d'hygiène alimentaires et respectant les principales exigences environnementales;

considérant que le marché doit être considéré comme un élément clé du développement de l'aquaculture en vue d'un développement durable;

considérant qu'il est nécessaire de contribuer, au niveau des pouvoirs publics, à l'image et à la promotion de l'aquaculture communautaire;

considérant que le développement, la compétitivité et la durabilité du secteur passent par le maintien des principales exigences en matière de qualité, de sécurité et de respect de l'environnement;

considérant qu'il existe une interaction — généralement positive dans le cas des élevages extensifs — entre aquaculture et environnement et que dans le cas de l'aquaculture intensive, des mesures de protection de l'environnement sont en général nécessaires;

considérant que le développement de l'aquaculture doit constituer un élément clé de la planification et de la gestion intégrée du littoral communautaire;

considérant que le développement du secteur exige l'accélération, dans la mesure du possible, des démarches administratives grâce à des systèmes d'octroi de licences flexibles respectant scrupuleusement les dispositions législatives en matière de qualité, de sécurité, d'hygiène et de protection environnementale;

considérant que les nombreuses dispositions législatives en matière de sécurité, de santé animale et de protection environnementale doivent être constamment mises à jour et constituent pour les petites entreprises un obstacle important à l'investissement;

considérant qu'il est nécessaire de disposer d'instruments précis de traçabilité et de mesure de la toxicité, harmonisés au niveau communautaire, afin de garantir le développement correct du secteur sans devoir prendre des précautions excessives susceptibles de mettre en danger la viabilité de nombreuses entreprises;

considérant qu'il convient d'envisager le développement du marché communautaire de l'aquaculture dans une perspective dynamique et qu'il est par conséquent nécessaire de prendre en considération l'évolution éventuelle du marché pouvant résulter du développement au niveau communautaire d'instruments de commercialisation et du renforcement du rôle des organisations de producteurs;

considérant qu'il est absolument nécessaire pour la viabilité du secteur de contrôler le degré d'application de la législation communautaire avec la même rigueur, qu'il s'agisse de la production communautaire ou de tous les produits arrivant sur le marché de l'UE en provenance des pays candidats ainsi que des pays tiers;

considérant qu'il convient de préciser de façon appropriée les principales modalités de fonctionnement du secteur de l'aquaculture, et notamment de l'aquaculture continentale à laquelle la Commission fait à peine référence dans sa communication;

considérant qu'il est indispensable de définir clairement les critères permettant de faire la distinction entre aquaculture extensive et aquaculture intensive;

considérant que l'aquaculture extensive, qui inclut la culture de coquillages, contribue au développement économique et à la création d'emplois et favorise la planification d'une gestion intégrée d'activités économiques durables dans les zones côtières tout en limitant les dommages environnementaux, voire en apportant une valeur ajoutée en termes d'environnement dans les régions où elle se développe;

considérant qu'il est nécessaire d'analyser de façon dynamique le développement du marché propre à chaque produit de l'aquaculture afin d'éviter des diagnostics erronés;

considérant que l'aquaculture contribue non seulement à l'approvisionnement en produits de la pêche, pour lesquels le marché communautaire, est déficitaire, mais également au développement de l'emploi dans des zones côtières qui ne disposent généralement pas d'autres alternatives;

considérant qu'il existe un consensus généralisé en ce qui concerne l'insuffisance du financement communautaire actuel des activités de R&D et les besoins fondamentaux de l'aquaculture communautaire dans ce domaine;

considérant que les fonds alloués par l'IFOP ont contribué au développement de nouvelles espèces, mais que dans certains cas ceux-ci se révèlent insuffisants pour maintenir le rythme de croissance de la demande pour ces produits;

considérant que la dépendance du secteur de l'aquaculture vis-à-vis des huiles et des farines de poisson peut constituer un frein considérable à son développement, si l'on tient compte par ailleurs de la prévisible réduction de ce type de pêche industrielle en raison de ses effets négatifs sur les stocks des espèces destinées à la consommation humaine;

considérant que l'aquaculture constitue une solution alternative claire pour la survie et le développement de l'économie rurale, en particulier dans les zones côtières affectées par l'adaptation de la capacité de la flotte de pêche;

considérant que si l'aquaculture peut constituer une activité complémentaire de la pêche, elle ne peut en aucun cas la remplacer;

considérant que l'aquaculture fait partie intégrante de l'actuelle politique commune de la pêche (PCP);

vu son projet d'avis (CdR 20/2003 rév. 2) adopté le 28 avril 2003 par la commission du développement durable (rapporteur: M. Jesús Gamallo Aller, Secrétaire général aux relations avec l'UE et à la coopération extérieure de la Communauté autonome de Galice (ES-PPE),

a adopté le présent avis lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 2 juillet).

1. Points de vue du Comité des régions

1.1. Le CdR accueille très favorablement l'initiative prise par la Commission dans le cadre de la réforme de la PCP de présenter l'analyse du secteur de l'aquaculture dans une communication consacrée exclusivement à ce thème, établissant ainsi une distinction claire entre aquaculture et pêche.

1.2. Le CdR invite la Commission à soutenir davantage le développement de l'aquaculture au niveau communautaire d'un point de vue financier en raison de l'impact très positif de ce secteur, tant en ce qui concerne l'approvisionnement du marché que le développement économique durable des zones côtières et littorales.

1.3. Le CdR juge nécessaire de préciser que l'aquaculture n'est pas une alternative, mais un complément pour le secteur de la pêche et se dit particulièrement préoccupé par

l'éventualité que le secteur de l'aquaculture soit considéré comme la principale solution au problème de l'emploi dans le secteur de la pêche extractive.

1.4. Comme le signale la Commission, le marché doit être le moteur du développement du secteur de l'aquaculture. Le CdR approuve la position de la Commission selon laquelle les investisseurs privés, non seulement, sont le fer de lance du progrès mais doivent également veiller à la viabilité économique, tandis que les pouvoirs publics doivent quant à eux veiller et contribuer en particulier à ce que cette viabilité économique aille de pair avec le respect de l'environnement et la qualité des produits. À cet égard, le Comité appelle de ses vœux une étude plus systématique des dynamiques du marché de référence, des capacités d'accueil de celui-ci et des éventuelles hypothèses de saturation à communiquer également aux opérateurs du secteur en même temps que les résultats de cette étude.

1.5. Le CdR soutient la position de la Commission, à savoir que la principale difficulté consiste à préserver la compétitivité, la productivité et la durabilité du secteur de l'aquaculture. À cet égard, le CdR invite la Commission à mettre en œuvre ou à renforcer les mécanismes de marché permettant à ce secteur d'affronter la concurrence dans des conditions d'égalité sur un marché globalisé, en particulier en ce qui concerne le contrôle de l'application des mêmes garanties de qualité et de respect environnemental pour tous les produits de l'aquaculture, qu'ils proviennent d'un État membre ou d'un pays tiers.

Les défis

1.6. Selon la Commission, le principal défi doit être la nécessité de favoriser la viabilité économique de l'aquaculture communautaire. Le CdR partage ce point de vue et juge prioritaire d'assurer un développement économique durable du secteur afin d'offrir des produits de qualité et de garantir le respect de la législation environnementale.

1.7. La Commission estime que certaines formes d'aquaculture «écologique», tant en milieu marin que dans les eaux intérieures, méritent, outre la mise au point de labels spécifiques liés au territoire d'origine ou aux modes d'alimentation, un soutien supplémentaire.

Le CdR invite par conséquent la Commission à renforcer les moyens financiers destinés au développement planifié de l'aquaculture extensive, par nature écologique et respectueuse de l'environnement, et à élaborer les mesures nécessaires pour le lancement d'un système de certification et de label écologique au niveau communautaire. Dans ce contexte, le CdR juge nécessaire de soutenir fermement le secteur de l'aquaculture extensive sans lui imposer de limites autres que celles du marché, en raison des effets positifs avérés de ce secteur.

1.8. Le CdR soutient l'initiative de la Commission visant à intensifier les efforts de recherche destinés à trouver d'autres sources de protéines pour la formulation d'aliments pour poissons afin de remplacer les huiles et les farines de poisson destinées à l'aquaculture et de ne pas entraver à l'avenir le développement de ce secteur. En tout état de cause, le CdR juge opportun d'analyser la présence de certaines substances, par exemple les Omega 3, dans la composition de ces nouvelles sources d'alimentation des produits aquacoles.

1.9. La Commission cite parmi les défis du secteur le développement des techniques relatives aux cages d'élevage en haute mer, destiné à donner un nouvel élan au développement de l'aquaculture communautaire. Le CdR invite la Commission à prévoir les fonds nécessaires pour l'octroi d'aides à l'installation et à la recherche afin de faciliter le développement de telles techniques, dans le cadre d'une gestion intégrée du littoral communautaire.

1.10. Le CdR invite la Commission à présenter un rapport sur l'opportunité de créer une organisation commune de

marché pour les produits de l'aquaculture, indépendamment des produits de la pêche, avant la publication de nouveaux règlements en matière d'aquaculture.

1.11. De même, le CdR invite la Commission à dissocier les deux fonctions de l'actuel Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture: d'une part en tant que Comité consultatif de la pêche et d'autre part en tant que Comité consultatif de l'aquaculture, étant donné la spécificité des problèmes de chaque secteur, qui n'ont en commun que le marché. La distinction faite entre ces deux fonctions consultatives dans les différents États membres constitue un argument de poids avancé par le secteur concerné dans ce sens.

1.12. Le CdR partage l'avis de la Commission concernant l'insuffisance des aides publiques octroyées par l'intermédiaire de l'IFOP, en raison du fait que les coûts restent trop élevés pour les filières «pauvres» de l'aquaculture et qu'il est quasiment impossible de financer par exemple des campagnes transnationales de promotion de l'aquaculture.

1.13. Le CdR juge fondamental de garantir la sûreté et l'hygiène alimentaires et de soutenir le renforcement et l'harmonisation des contrôles dans tous les États membres, notamment au moyen de contrôles effectués par un organisme communautaire. Il approuve par conséquent l'intention de la Commission de mettre à jour la législation communautaire et de prendre les mesures nécessaires pour garantir la qualité des produits et prévenir les crises telles que celles qui ont affecté d'autres secteurs de l'alimentation.

1.14. La Commission estime que la stratégie communautaire pour le développement de l'aquaculture doit évidemment être cohérente avec les stratégies de développement durable. Le CdR soutient ce point de vue et insiste sur la nécessité d'augmenter le financement des programmes communautaires de R&D en matière de gestion intégrée des zones côtières et plus particulièrement en ce qui concerne le respect de l'environnement.

Le CdR juge souhaitable d'adopter une stratégie de soutien prévoyant l'adoption de normes supérieures de qualité et de respect environnemental, dont le cofinancement serait assuré par des postes budgétaires spécifiques de l'IFOP et dans le cadre des lignes de recherche des programmes communautaires de R&D. L'aide communautaire aurait pour but d'éviter une charge financière excessive lors de la création de nouvelles entreprises et d'assurer leur compétitivité face aux produits correspondants importés.

1.15. Le CdR estime que la compétitivité des produits communautaires sur le marché en plein développement de l'aquaculture, non seulement en termes de prix et de qualité, mais également en ce qui concerne les garanties objectives relatives au respect de l'environnement, grâce au soutien financier des postes correspondants de l'IFOP, constitue un défi prioritaire. Par ailleurs, ces produits doivent faire clairement apparaître leur origine (communautaire ou non) à tous les stades de leur transformation.

1.16. Le CdR juge particulièrement nécessaire de traduire par l'octroi d'un soutien financier l'appréciation positive des effets de l'aquaculture extensive et des repeuplements «écologiques» d'espèces menacées. Le même traitement doit être réservé au repeuplement «écologique» en espèces autochtones des eaux douces courantes et des lacs, dans le cadre de programmes plus globaux de développement et tourisme rural.

1.17. Le CdR exige que la Commission s'engage fermement à prévoir les lignes budgétaires correspondantes pour répondre aux besoins en matière d'investissement en R&D et plus particulièrement en ce qui concerne le développement de nouvelles espèces, mais aussi pour soutenir la recherche dans des secteurs tels que le secteur pharmaceutique, dans lesquels les entreprises privées n'investissent pas en raison de la taille limitée du marché et du secteur.

Objectifs

1.18. Le CdR n'approuve pas pleinement l'approche adoptée par la Commission en ce qui concerne les objectifs de l'aquaculture communautaire. Il estime que l'objectif prioritaire doit être le développement durable du secteur. La dimension économique de la durabilité est avant tout de la compétence du secteur privé, tandis que la dimension environnementale de la durabilité constitue une responsabilité à partager avec l'administration communautaire. Selon le CdR, celle-ci peut jouer un rôle important en faveur de la compétitivité des produits communautaires grâce à la promotion d'instruments tels que la certification ou le label de qualité et de respect environnemental.

1.19. Bien qu'il approuve l'ambition de la Commission de créer des emplois sûrs à long terme, en particulier dans les zones dépendant de la pêche, le CdR désapprouve le lien que la Commission établit entre le développement de l'aquaculture communautaire et la suppression de certains effets négatifs de la crise du secteur de la pêche. L'intensification des actions destinées à garantir le maintien d'une population naturelle et durable de nos espèces sauvages de poissons constitue, bien sûr, une toute première priorité. Que l'on parle en termes de production alimentaire ou de nombre d'emplois, l'aquaculture ne peut pas compenser une dépression du secteur de la pêche.

Toutefois, le CdR invite la Commission à présenter des initiatives concrètes et à prévoir un financement communautaire suffisant afin de contribuer au développement des programmes de R&D dans le secteur de l'aquaculture, à l'établissement de nouvelles entreprises et à l'élevage de nouvelles espèces ainsi qu'à l'aménagement intégré du littoral communautaire, et surtout de développer de façon appropriée les différents aspects du marché, question clé pour le développement de l'aquaculture communautaire. Un développement harmonieux de l'aquaculture communautaire aura des effets considérables sur l'économie des régions côtières de l'UE, en particulier pour la revitalisation de zones dépendant de la pêche et touchées par la crise du secteur de la pêche extractive, sans toutefois prétendre constituer une solution en soi.

1.20. Le CdR exige par ailleurs que le champ d'action du règlement de développement rural financé par le FEOGA soit étendu à l'aquaculture. En effet, il est clair que les installations d'aquaculture peuvent contribuer au maintien de la population, en particulier dans les régions périphériques de l'UE et dans les zones éligibles au titre de l'objectif 1 des Fonds structurels.

1.21. Le CdR invite la Commission à évaluer l'opportunité d'établir une organisation commune de marché pour les produits de l'aquaculture afin de fournir un cadre permettant de relever les défis liés au marché, en particulier en ce qui concerne les organisations professionnelles et la prise en considération de la nécessité de développer des instruments de régulation du marché. Ces instruments constitueraient des mécanismes de sécurité en cas de déséquilibre temporaire grave dû par exemple à d'éventuelles importations massives par le biais de pratiques illicites telles que le dumping.

1.22. Le CdR approuve les objectifs fixés par la Commission afin de garantir la qualité des produits et la sécurité alimentaire ainsi que le respect des normes environnementales de la part du secteur. Toutefois, le CdR invite la Commission à prendre les mesures nécessaires afin de veiller à la sécurité des produits et à l'application de la législation communautaire et de procéder aux contrôles appropriés, dans la mesure où il s'agit là d'une responsabilité qui lui incombe au premier chef. Dans ce sens, le CdR juge fondamental de prévoir d'importantes incitations sous forme de cofinancement, alliés à une assistance spécifique pour le respect des normes environnementales et de qualité.

2. Recommandations du Comité des régions

2.1. La principale action proposée par la Commission, qui vise l'augmentation de la production, n'est pas tout à fait justifiée en raison des diverses situation et conditions structurelles des différentes filières et des différents produits de l'aquaculture communautaire, pour lesquels de telles mesures s'avèrent parfois inutiles, comme l'indique la Commission dans un autre point de son document. En revanche, le CdR propose à la Commission de mettre en œuvre des mesures visant le développement de la compétitivité de l'aquaculture communautaire afin de satisfaire la demande croissante de produits de ce secteur, notamment en raison de l'approvisionnement insuffisant en produits de la pêche extractive sur un marché largement déficitaire en produits communautaires.

2.2. En tout état de cause, le CdR invite la Commission à fournir un effort financier afin de relever les défis auxquels est confrontée l'aquaculture communautaire. Les objectifs fixés doivent s'accompagner d'un financement public approprié, notamment en matière de contrôle, de formation, de recherche et de développement des techniques d'élevage, et plus particulièrement en ce qui concerne les technologies «propres».

2.3. Les priorités établies par la Commission concernant les nouvelles espèces, les sources alternatives de protéines pour l'alimentation des poissons et la promotion d'une aquaculture écologique doivent se traduire par des actions cofinancées par les Fonds structurels et par les programmes communautaires de R&D. De même, il faut prévoir des aides à la transformation et à la commercialisation, et plus particulièrement en ce qui concerne la certification et le développement des appellations d'origine, ces aides devant être au moins proportionnelles à celles perçues par le secteur de l'agriculture communautaire.

2.4. Le CdR juge opportun de distinguer clairement les aides structurelles de l'IFOP destinées au développement de l'aquaculture, et d'accorder une attention particulière au développement harmonieux de l'aquaculture extensive.

2.5. Le CdR invite la Commission à doter le secteur de l'aquaculture communautaire d'un instrument de la crise économique lui permettant de faire face aux catastrophes naturelles (telles que les marées rouges ou la prolifération de phytoplancton toxique) ou non (telles que les marées noires).

2.6. Le CdR soutient fermement les mesures proposées par la Commission afin de résoudre les problèmes d'espace auxquels doit faire face le secteur de l'aquaculture. Cette activité doit jouer un rôle prépondérant dans l'aménagement intégré des zones côtières communautaires.

2.7. Le CdR invite vivement la Commission à procéder à une analyse approfondie des aspects relatifs à la commercialisation des produits de l'aquaculture. À cet égard, le CdR invite la Commission à présenter un rapport sur l'opportunité de réglementer les produits de l'aquaculture dans le cadre d'une organisation commune de marché et sur l'opportunité de lancer une telle OCM avant d'approuver de nouveaux règlements en la matière.

En tout état de cause, le CdR juge nécessaire l'élaboration de mesures de réglementation des prix, la mise en œuvre d'instruments d'intervention sur le marché en cas de déséquilibre grave ainsi que la mise en place d'incitations et d'instruments visant à réguler l'offre et à créer des organisations professionnelles regroupant les producteurs du secteur. Le CdR juge également important que la Commission établisse de nouvelles dispositions pour la reconnaissance des organisations de producteurs qui soient adaptées au secteur de l'aquaculture et qui tiennent compte de la représentativité des différentes catégories de tailles des entreprises de production.

2.8. Le chapitre de la communication consacré à la formation se limite à une brève introduction. Le CdR estime qu'il s'agit d'un aspect particulièrement important pour le développement de l'aquaculture, et invite par conséquent la Commission à présenter, en collaboration avec les États membres, un rapport sur les besoins de base du secteur de l'aquaculture communautaire en matière de formation professionnelle, universitaire et permanente et à proposer les mesures appropriées afin d'améliorer, d'adapter et de mettre en œuvre ces activités de formation au niveau communautaire. Le CdR invite également la Commission à inclure la formation parmi les activités susceptibles d'être financées par les fonds du FEOGA destinés au développement rural et côtier.

2.9. Le CdR invite la Commission à dissocier sur le plan fonctionnel l'actuel Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture et d'un Comité consultatif de l'aquaculture. À cet égard, le CdR suggère à la Commission d'analyser les effets de l'élargissement sur le fonctionnement du Comité consultatif. Il invite également la Commission à procéder à la simplification de la législation relative à l'aquaculture à l'occasion de la nécessaire mise à jour de celle-ci.

2.10. Le chapitre consacré aux questions de santé publique et de santé animale ne contient pas suffisamment de propositions concrètes, en particulier en ce qui concerne la certification et les labels. Le CdR invite la Commission à réaliser une étude épidémiologique au niveau communautaire et à évaluer les effets sur la production de l'aquaculture communautaire de la notification des différentes régions exemptes ou non de maladies.

Le CdR exige la mobilisation de ressources financières en matière de R&D afin de prévenir les crises telles que celles liées à une teneur excessive en dioxine, de détecter la présence éventuelle de substances nocives, de remplacer les antibiotiques par des vaccins, d'étudier le phénomène des marées rouges et de la prolifération de phytoplancton et d'algues toxiques. Il convient de financer des programmes de recherche garantissant un développement durable de l'aquaculture, tant dans les eaux intérieures qu'en milieu marin.

2.11. Le CdR constate avec satisfaction que la Commission veille à l'amélioration de l'image de l'aquaculture intensive auprès de l'opinion publique, en particulier en ce qui concerne le bien-être des animaux. De même, le CdR soutient les initiatives réglementaires prises par la Commission en matière de protection des poissons d'élevage, pour autant que soient prévues les actions et les aides nécessaires pour adapter les exploitations piscicoles sans imposer à leurs propriétaires une charge financière excessive.

2.12. Le CdR soutient la décision de la Commission d'étudier les interactions de l'aquaculture et de l'environnement et approuve les mesures et les actions proposées en matière d'environnement. Le CdR souhaite souligner l'invitation adressée par la Commission aux États membres afin qu'ils reconnaissent le rôle positif de la pisciculture extensive. Le CdR invite également la Commission à prévoir pour certaines espèces des fonds communautaires pour promouvoir au niveau communautaire le repeuplement avec des géniteurs locaux.

2.13. Le CdR invite la Commission à s'engager financièrement pour la réalisation des objectifs fixés. À cet égard, il soutient fermement l'extension des aides à la recherche dans les entreprises et invite la Commission à inclure de façon appropriée les importants besoins en R&D dans les futurs programmes-cadres communautaires, en particulier en ce qui concerne le développement de nouvelles espèces et de nouvelles technologies.

2.14. Le CdR suggère d'augmenter les lignes budgétaires de l'IFOP destinées à encourager la consommation des produits de l'aquaculture communautaire, et plus particulièrement à lancer une campagne d'information visant à répondre aux questions et à clarifier les doutes des consommateurs concernant la qualité et la sécurité des produits communautaires présents sur le marché ainsi que le respect des normes environnementales. Le Comité demande également que soient prévus une dénomination et un étiquetage qui les distinguent d'autres produits.

2.15. Le CdR se félicite de l'intention exprimée par la Commission, dans sa communication, de contribuer de manière décisive au développement durable (du point de vue économique et environnemental) de l'aquaculture communautaire, dans le respect des normes d'environnement et de qualité les plus exigeantes. À cette fin, il demande que soient soutenus les projets destinés à la valorisation et à l'exploitation de l'énergie issue des activités aquacoles (chutes d'eau, biogaz, chaleur), non seulement en termes d'aides financières, mais aussi de rationalisation des procédures administratives.

2.16. Le CdR demande à la Commission de présenter, en plus des mesures réglementaires qu'elle adopte, les postes budgétaires correspondants, afin de promouvoir le développement d'un sous-secteur stratégique qui a potentiellement d'énormes effets positifs sur le littoral communautaire et qui relève d'une politique commune. Le CdR veut à tout prix éviter de décevoir les espoirs suscités par la communication de la Commission au sein du secteur communautaire de l'aquaculture, étant donné le rôle important que ce secteur est appelé à jouer dans l'aménagement intégré du littoral communautaire et dans l'approvisionnement du marché communautaire (fortement déficitaire) des produits de la pêche.

2.17. Le CdR demande à la Commission d'adapter les règles du marché actuelles au secteur de l'aquaculture. Il lui demande de présenter, avant l'adoption de nouvelles mesures dans le secteur, une étude sur l'opportunité d'établir une organisation commune de marché pour les produits de l'aquaculture, afin notamment qu'ils puissent disposer d'un filet de sécurité en cas de déséquilibre grave du marché. L'inscription de certains de ces produits à l'annexe V du règlement de base des marchés (CE) n° 104/2000 du Conseil les prive du bénéfice de plusieurs mesures de sauvegarde dont disposent d'autres produits de la pêche. Quoi qu'il en soit, le CdR estime que le potentiel actuel et le développement à venir de l'aquaculture communautaire justifient amplement ces mesures et les postes budgétaires correspondants, à l'image de produits de moindre importance

socioéconomique tels que le tabac, lequel dispose de sa propre organisation commune de marché.

2.18. En définitive, le CdR demande à la Commission qu'elle exerce les compétences qui lui reviennent en matière d'aquaculture, en prenant les mesures budgétaires correspondantes permettant de relever les défis communautaires qu'elle souligne dans sa communication. Elle doit notamment s'engager à:

- soutenir financièrement le développement de l'aquaculture communautaire sans que cela se fasse aux dépens de la reprogrammation du budget destiné au secteur de la pêche,
- soutenir fermement le développement de l'aquaculture extensive,
- cofinancer, au moyen de crédits supplémentaires, le développement de l'élevage de nouvelles espèces,
- favoriser dans le budget communautaire la modernisation des installations, le développement de technologies propres et l'adaptation aux normes de sécurité et d'environnement les plus exigeantes,
- promouvoir financièrement la transformation, la commercialisation, la certification et la labellisation des produits de l'aquaculture communautaire,
- promouvoir les produits de l'aquaculture communautaire en mettant en place et en renforçant les instruments de certification les mieux adaptés à chaque cas et en finançant des campagnes de promotion au niveau communautaire,
- renforcer le contrôle des importations de produits de l'aquaculture et mettre en place les instruments de sauvegarde adéquats en cas de risques importants de perturbation du marché des produits communautaires,
- financer en temps voulu une action prioritaire dans le programme-cadre communautaire de R&D afin de répondre aux demandes de recherche dans le secteur de l'aquaculture,
- promouvoir le développement de la gestion intégrée du littoral communautaire,
- cofinancer l'adaptation et l'amélioration des activités de formation dans le domaine de l'aquaculture.

Bruxelles, le 2 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de directive du Conseil établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse et modifiant la directive 92/46/CEE»

(2003/C 256/06)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de directive du Conseil établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse et modifiant la directive 92/46/CEE (COM(2002) 736 final — 2002/0299 (CNS));

vu la décision du Conseil du 7 février 2003 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, premier paragraphe du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision prise par son Bureau le 14 mai 2002 de charger la commission du développement durable d'élaborer un avis en la matière;

vu sa résolution intitulée «Lutter contre la fièvre aphteuse» (CdR 137/2001 fin) ⁽¹⁾;

vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen sur la proposition de directive du Conseil établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse et modifiant la directive 92/46/CEE (COM(2002) 736 final — A5-0141/2003-2002/0299 (CNS));

vu le rapport du Parlement européen sur la lutte contre la fièvre aphteuse dans l'Union européenne en 2001 et les mesures à prendre pour éviter et combattre les épizooties dans l'Union européenne A5-0405/2002 (2002/2153(INI));

vu le rapport intitulé «Response to the Reports of the Foot and Mouth Disease Inquiries by HM Government with the Welsh Assembly Government» (Réponse aux rapports sur les enquêtes réalisées sur la fièvre aphteuse préparée par le gouvernement britannique avec la collaboration du Parlement écossais), Cm5637;

vu le rapport du gouvernement britannique intitulé «Foot and Mouth Disease: Lessons to be Learned Inquiry Report» (La fièvre aphteuse: quels enseignements tirer) de juillet 2002;

vu le projet d'avis (CdR 65/2003 rév.) adopté le 28 avril 2003 par la commission du développement durable (rapporteur: M. Whiteman, membre du conseil du district de Bridgnorth (UK-AE)),

a adopté le présent avis à l'unanimité lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 2 juillet).

1. Points de vue du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. souligne que la fièvre aphteuse concerne la santé et le bien-être des animaux et a des répercussions négatives sur le bien-être économique, social et environnemental des communautés rurales; combattre et éradiquer cette maladie n'est pas seulement un problème technique mais également un problème de gouvernance; l'enseignement que l'on peut tirer de la dernière épizootie est que les États membres ne peuvent lutter contre la fièvre aphteuse et l'éradiquer sans l'aide des collectivités locales et régionales; si l'on n'applique pas ce

principe de responsabilité partagée, en vertu duquel les différents niveaux de gouvernement sont appelés à coopérer pleinement, il nous sera impossible de combattre et d'enrayer de futures épizooties;

1.2. estime que l'échec de l'ensemble des pouvoirs publics à tous les niveaux et de la communauté scientifique à prévenir et éradiquer la fièvre aphteuse a des répercussions directes sur l'homme; déjà à l'heure actuelle, la rentabilité de l'élevage dans les zones concernées reste très inférieure à son niveau antérieur et une grande partie de l'économie rurale connaît toujours une situation désastreuse;

1.3. estime que la proposition de directive relative à la lutte contre la fièvre aphteuse concerne principalement des mesures techniques; elle ne traite pas de problèmes tels que la revitalisation rurale, dans laquelle les collectivités locales et régionales jouent un rôle essentiel;

⁽¹⁾ JO C 107 du 3.5.2001, p. 1.

1.4. fera porter son avis essentiellement sur les parties de la proposition qui concernent directement les collectivités locales et régionales plutôt que de commenter toutes les mesures techniques proposées, par conséquent sur:

- le rôle essentiel que jouent les collectivités locales et régionales pour combattre et éradiquer la fièvre aphteuse;
- les plans d'intervention;
- les mesures de lutte contre la maladie;
- les effets sur l'environnement des mesures visant à combattre et éradiquer la maladie; ainsi que sur
- la subsidiarité et la flexibilité.

Rôle essentiel des collectivités locales et régionales pour combattre et éradiquer la fièvre aphteuse

Le Comité des régions

1.5. se félicite de la législation proposée, qu'il considère être un instrument essentiel pour lutter contre la maladie et enrayer les futures épizooties de fièvre aphteuse;

1.6. estime que l'Union européenne doit légiférer en la matière car la fièvre aphteuse est un problème qui dépasse les frontières locales, régionales, européennes et internationales;

1.7. estime que lors des dernières épizooties, les collectivités locales et régionales ont répondu présentes et contribué pleinement à l'effort national visant à lutter contre la fièvre aphteuse et à éradiquer cette maladie; les autorités nationales n'auraient pu lutter efficacement contre la maladie sans l'aide des collectivités locales et régionales.

Les plans d'intervention

Le Comité des régions

1.8. est conscient que les pouvoirs des collectivités locales et régionales diffèrent d'un État membre à l'autre mais estime que celles-ci doivent jouer un rôle plus important dans le processus d'élaboration des plans d'intervention; les récentes épizooties ont prouvé que les collectivités locales et régionales sont des partenaires essentiels dans le processus de lutte contre la maladie et d'éradication de celle-ci;

1.9. estime qu'il conviendrait, dans les plans d'intervention proposés, de mettre davantage l'accent sur l'élaboration d'une stratégie de communication cohérente; l'une des leçons primordiales que l'on doit tirer des dernières épizooties est que les autorités nationales souffrent d'un manque de communication avec les autres niveaux de gouvernement et l'opinion publique, ce qui a nui à la lutte contre cette maladie et à son éradication;

1.10. estime que toute stratégie de communication devrait s'appuyer davantage sur les collectivités locales et régionales pour faire passer des messages et des informations au grand public; lors des récentes épizooties, on a constaté que les habitants se fiaient véritablement aux informations données par les collectivités locales et régionales, qui restent incontournables étant donné leur rôle phare au sein des communautés locales;

1.11. si le Comité est parfaitement conscient que le but premier des plans d'intervention est d'éradiquer la maladie, il est d'avis, comme le Parlement européen, qu'il convient de tenir compte des conséquences économiques de ces plans sur l'économie locale ainsi que de leur impact social et psychologique sur les personnes directement touchées par les mesures de lutte contre la maladie; les plans d'intervention devraient comporter également une étude d'impact sur les effets de ces mesures sur les autres prestations de service public.

Mesures de protection

Le Comité des régions

1.12. partage largement l'avis du Conseil, qui refuse de revenir aux vaccinations prophylactiques;

1.13. n'est pas favorable aux dérogations accordées sur les mesures de protection appliquées lorsqu'une exploitation agricole comprend deux sites ou plus; le principe de précaution devrait s'appliquer étant donné les délais requis pour obtenir le résultat des tests et les risques de contamination croisée, qui pourraient ralentir l'éradication de la maladie;

1.14. estime que le principe de précaution est d'une importance cruciale pour éviter une éventuelle propagation de la maladie à l'Union européenne; l'enquête britannique réalisée sur le début du foyer d'infection a montré que des aliments pour animaux importés illégalement et produits à partir de déchets de viande contaminés auraient pu être l'une des sources de contamination; le Comité des régions aimerait qu'il soit davantage fait référence à la lutte contre la fièvre aphteuse aux frontières de l'Union européenne; des pays tels que les Pays-Bas et la République d'Irlande ont effectué des contrôles très stricts sur les importations de pays tiers, tandis que les mesures prises au Royaume-Uni semblaient bien moins contraignantes;

1.15. est largement favorable aux vaccinations suppressives plutôt qu'aux vaccinations prophylactiques; la raison en est que si cette approche entraîne plus de pertes à court terme, elle permet néanmoins à l'économie rurale de se remettre plus rapidement après l'éradication de la maladie;

1.16. estime que les avantages liés à l'utilisation de déchets de cuisine pour l'alimentation des animaux sont largement contrebalancés par les risques encourus lors de l'apparition de foyers de fièvre aphteuse;

1.17. est favorable à la révision des règles d'indemnisation, pour favoriser la stratégie de lutte contre la maladie; cela garantirait que l'existence de diverses méthodes pour combattre la maladie ne conduit pas à divers niveaux d'indemnisation, ce qui s'oppose à une maîtrise rapide de la maladie.

Les effets sur l'environnement des mesures visant à combattre et éradiquer la maladie

Le Comité des régions

1.18. se prononce en faveur de l'établissement de la nouvelle hiérarchie dans l'élimination des carcasses, à savoir incinération, équarrissage, mises à la décharge, mais estime qu'en principe, cette élimination doit avoir lieu le plus près possible du foyer d'infection, afin de limiter les mouvements et donc tout risque de propagation de la maladie;

1.19. estime que les plans d'intervention devraient tenir compte de la connaissance unique qu'ont les collectivités

locales de leur environnement ainsi que des conséquences potentielles sur l'environnement de l'élimination des carcasses;

1.20. estime que les plans d'intervention devraient examiner les conséquences de cette élimination sur l'environnement local.

La subsidiarité et la flexibilité

Le Comité des régions

1.21. appuie la définition de l'ensemble des normes minimales qui s'imposent ainsi que le droit des États membres à prendre des mesures de prévention et d'éradication plus strictes;

1.22. estime que la décision de procéder à des vaccinations d'urgence devrait relever d'une responsabilité partagée et non pas de la compétence exclusive de la Commission.

2. Recommandations du Comité des régions

Recommandation 1

Article 18

Texte proposé par la Commission	Proposition d'amendement du CdR
Article 18	(Supprimer intégralement l'article 18) <u>En vertu du principe de précaution, aucune dérogation ne sera accordée aux exploitations comprenant différentes unités épidémiologiques.</u>

Exposé des motifs

Le Comité des régions n'est pas favorable aux dérogations accordées sur les mesures de protection lorsqu'une exploitation agricole comprend deux sites ou plus. Le principe de précaution devrait s'appliquer étant donné les délais requis pour obtenir le résultat des tests et les risques de contamination croisée, qui pourraient ralentir l'éradication de la maladie.

Recommandation 2

Article 19b (nouveau)

Texte proposé par la Commission	Proposition d'amendement du CdR
	Dans le cas d'une épizootie, le choix de la stratégie pour combattre la maladie doit tenir compte du facteur de moindre risque économique pour les secteurs non agricoles de l'économie. Il convient également de tenir compte des conséquences sociales et psychologiques que ces mesures auront sur les personnes touchées par les diverses mesures à prendre pour combattre la maladie.

Exposé des motifs

Si le Comité des régions est parfaitement conscient que le but premier des plans d'intervention est d'éradiquer la maladie, il est d'avis, comme le Parlement européen, qu'il convient de tenir compte de leurs conséquences économiques sur l'économie locale ainsi que de leur impact social et psychologique sur les personnes directement touchées par les mesures de précaution à prendre.

Recommandation 3

Article 50, paragraphe 3

Texte proposé par la Commission	Proposition d'amendement du CdR
La décision de recourir à la vaccination d'urgence est adoptée conformément à la procédure visée à l'article 89, paragraphe 3, soit sur demande de l'État membre directement touché ou menacé, soit à l'initiative de la Commission.	La décision de recourir à la vaccination d'urgence est adoptée conformément à la procédure visée à l'article 89, paragraphe 3, soit sur demande de l'État membre directement touché ou menacé, soit <u>à l'initiative de après consultation par la Commission de l'État membre directement touché ou menacé.</u>

Exposé des motifs

Le Comité des régions estime que la décision de procéder à des vaccinations d'urgence devrait relever d'une responsabilité partagée et non de la compétence exclusive de la Commission.

Recommandation 4

Article 74, paragraphe 1.1 (nouveau)

Texte proposé par la Commission	Proposition d'amendement du CdR
	1.1 Les représentants des collectivités locales et régionales participeront aux travaux des centres nationaux d'urgence.

Exposé des motifs

Le Comité des régions est conscient que les pouvoirs des collectivités locales et régionales diffèrent d'un État membre à l'autre mais estime que celles-ci doivent jouer un rôle plus important dans le processus d'élaboration des plans d'intervention. Les récentes épizooties ont prouvé que les collectivités locales et régionales sont des partenaires essentiels dans le processus d'éradication et de lutte contre la maladie.

Recommandation 5

Article 76, paragraphe 1.1 (nouveau)

Texte proposé par la Commission	Proposition d'amendement du CdR
	1.1 Les représentants des collectivités locales et régionales des régions touchées par l'infection participeront aux travaux des centres locaux d'urgence.

Exposé des motifs

Le Comité des régions est conscient que les pouvoirs des collectivités locales et régionales diffèrent d'un État membre à l'autre mais estime que celles-ci doivent jouer un rôle plus important dans le processus d'élaboration des plans d'intervention. Les récentes épizooties ont prouvé que les collectivités locales et régionales sont des partenaires essentiels dans le processus d'éradication et de lutte contre la maladie.

Recommandation 6

Annexe XVII «Critères et exigences concernant les plans d'intervention», considérant 1.1 (nouveau)

Texte proposé par la Commission	Proposition d'amendement du CdR
	1.1 Il conviendrait de prévoir des dispositions selon lesquelles les autorités nationales doivent pleinement consulter les collectivités locales sur la définition et la mise en œuvre des mesures des plans d'intervention.

Exposé des motifs

Le Comité des régions est conscient que les pouvoirs des collectivités locales et régionales diffèrent d'un État membre à l'autre mais estime que celles-ci doivent jouer un rôle plus important dans le processus d'élaboration des plans d'intervention. Les récentes épizooties ont prouvé que les collectivités locales et régionales sont des partenaires essentiels dans le processus d'éradication et de lutte contre la maladie.

Recommandation 7

Annexe XVII «Critères et exigences concernant les plans d'intervention», considérant 15 (nouveau)

Texte proposé par la Commission	Proposition d'amendement du CdR
	15. Le plan d'intervention devrait élaborer des stratégies visant à évaluer l'impact des mécanismes de prévention sur d'autres prestations de service public.

Exposé des motifs

Les plans d'intervention devraient comporter également une étude d'impact sur les effets des mesures de lutte contre la maladie sur les autres prestations de service public. Lors des dernières épizooties, les mécanismes d'intervention ont touché d'autres services essentiels fournis par les collectivités locales, tels que les services sociaux et l'enseignement. Cette approche permettrait d'intensifier la lutte contre maladie tout en permettant aux communautés locales de fonctionner correctement avec des services publics parfaitement planifiés.

Bruxelles, le 2 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
 Albert BORE

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Mise en œuvre de l'intégration de la dimension hommes-femmes dans les documents de programmation des Fonds structurels 2000-2006»

(2003/C 256/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la «Mise en œuvre de l'intégration de la dimension hommes-femmes dans les documents de programmation des Fonds structurels 2000-2006» (COM(2002) 748 final);

vu la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2002 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, premier paragraphe, du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau du 14 mai 2002 de charger la commission de la politique économique et sociale de l'élaboration d'un avis en la matière;

vu son projet d'avis (CdR 83/2003 rév.) adopté le 29 avril 2003 par la commission de la politique économique et sociale (rapporteur: Mme Irene Oldfather, membre du parlement écossais (UK-PSE));

considérant que:

les Fonds structurels en tant que principal outil communautaire de redistribution des ressources au sein de l'Union européenne sont essentiels pour combattre la détresse sociale;

la lutte contre l'exclusion sociale doit être renforcée dans les programmes des Fonds structurels afin de combattre la pauvreté en Europe. Une attention particulière doit être accordée aux femmes qui constituent la majorité de la population défavorisée d'Europe;

l'égalité d'accès, pour les hommes et les femmes, aux ressources des Fonds structurels constitue un droit démocratique,

a adopté l'avis suivant à l'unanimité lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 2 juillet).

1. Position du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. se félicite de la communication de la Commission, qui dresse un inventaire détaillé des progrès réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre de l'intégration de la dimension hommes-femmes dans les Fonds structurels, et soutient les recommandations formulées;

1.2. se félicite de la possibilité qu'offrent les programmes des Fonds structurels aux collectivités locales et régionales en matière de promotion de l'égalité hommes-femmes dans l'Union européenne;

1.3. partage les préoccupations de la Commission concernant la participation équilibrée des hommes et des femmes à tous les organes décisionnels relatifs aux Fonds structurels, et estime qu'en l'absence d'une égalité de participation en matière de planification, de prise de décisions et d'évaluation, l'accès des femmes aux ressources des Fonds structurels ne peut être garanti;

1.4. estime que l'intégration de la dimension hommes-femmes doit s'inscrire au cœur de la lutte contre la détresse sociale en Europe, car elle permet d'identifier les poches d'exclusion touchant les femmes, encore très répandues;

2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

2.1. demande que soit reconnu le rôle majeur que jouent les collectivités locales et régionales dans la mise en œuvre des Fonds structurels, notamment en ce qui concerne la mise en place de procédures d'échange de bonnes pratiques qui sont opportunes, pratiques et accessibles;

2.2. appelle les dirigeants nationaux et locaux à soutenir activement et résolument l'intégration de la dimension hommes-femmes parce qu'en l'absence de sanctions, cette intégration ne pourra avoir lieu;

2.3. propose que des mesures plus fondamentales soient appliquées de manière systématique, que les compétences dans le domaine de l'intégration de la dimension hommes-femmes soient développées et qu'une formation de sensibilisation continue et de qualité soit fournie à toutes les personnes ayant une influence directe ou indirecte sur l'efficacité de toutes les stratégies de mise en œuvre;

2.4. demande que les ressources adéquates soient mises à disposition afin de soutenir l'intégration de la dimension hommes-femmes et toutes les mesures de renforcement des capacités qui sont nécessaires;

2.5. sollicite un renforcement des capacités et le soutien des organisations défendant les perspectives hommes-femmes et souhaite que davantage d'informations sur l'utilisation des ressources des Fonds structurels soient fournies aux plus petites organisations travaillant avec les femmes et que les collectivités locales et régionales jouent un rôle en soutenant ce processus;

2.6. recommande que les programmes des Fonds structurels prouvent spécifiquement leur contribution à la réalisation des objectifs fixés dans la stratégie européenne pour l'emploi, en particulier l'objectif du Conseil européen de Lisbonne, qui consiste à accroître le taux actuel de participation des femmes jusqu'à 60 % d'ici 2010, ainsi que les objectifs adoptés à Barcelone, qui consistent à prévoir des services de garde d'enfants pour au moins 90 % des enfants âgés de trois ans à l'âge scolaire, et pour au moins 33 % des enfants de moins de trois ans;

2.7. partage l'inquiétude de la Commission face au renforcement des stéréotypes sexistes par les programmes actuels et demande que des travaux supplémentaires soient entrepris dans ce domaine dans le cadre du plan d'action pour 2004, qui est axé sur les stéréotypes sexistes;

2.8. demande une révision des programmes des objectifs 1 et 2 afin de renforcer la portée de ces interventions en matière d'égalité hommes-femmes;

2.9. demande que des évaluations de l'impact sur l'égalité hommes-femmes soient mises au point et rendues obligatoires pour les trois objectifs;

2.10. rejette l'idée selon laquelle les questions d'aménagement du territoire telles que l'investissement d'infrastructure sont non discriminatoires et demande donc l'application globale des évaluations ex ante requises dans les règlements (article 41, paragraphe 2, point c);

2.11. demande que la dimension hommes-femmes soit prise en compte lors de l'élaboration des budgets, à commencer par celui de l'Union, afin que ces derniers puissent promouvoir activement l'égalité entre les hommes et les femmes;

2.12. préconise un développement plus consistant des programmes spécifiques afin de garantir l'intégration de la dimension hommes-femmes dans les Fonds structurels;

2.13. estime qu'il faut renforcer la participation des personnes conscientes des problématiques d'égalité et de genre, des ONG consacrées aux femmes et des experts en questions d'égalité hommes-femmes et ce, à tous les stades de programmation, de mise en œuvre et de suivi; cela doit s'inscrire dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités locales et régionales qui disposent des contacts nécessaires pour soutenir une telle action;

2.14. souhaiterait que chaque étude statistique et/ou de suivi réalisée au niveau européen ou par les États membres présente des données ventilées par sexe pour que l'on puisse mieux connaître et évaluer les progrès (ou régress) réels en matière d'égalité.

Bruxelles, le 2 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur le livre vert «L'esprit d'entreprise en Europe» et la communication
«Un meilleur environnement pour les entreprises»**

(2003/C 256/08)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le livre vert de la Commission européenne relatif à «L'esprit d'entreprise en Europe» (COM(2003) 27 final) et sa communication intitulée «Un meilleur environnement pour les entreprises» (COM(2002) 610 final);

vu les décisions de la Commission européenne des 2 octobre 2002 et 8 janvier 2003 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, premier paragraphe, du traité instituant la Communauté européenne;

vu les décisions de son Président, en date du 5 août 2002 et du 21 janvier 2003, de charger la commission de la politique économique et sociale de l'élaboration d'un avis en la matière;

vu son avis sur le rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulé «Construire une Europe entrepreneuriale — Les activités de l'Union en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)» (CdR 199/2001 fin) ⁽¹⁾;

vu son avis sur la communication de la Commission intitulée «La politique d'entreprise dans l'économie de la connaissance» et la proposition de décision du Conseil relative à «Un programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (2001-2005)» (CdR 185/2000 fin) ⁽²⁾;

vu son avis sur le rapport de la task-force «Simplification de l'environnement des entreprises» (BEST) et la communication de la Commission intitulée «Promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité — Réponse de la Commission au rapport et aux recommandations» (CdR 387/1998 fin) ⁽³⁾;

vu son projet d'avis (CdR 82/2003 rév.), adopté le 29 avril 2003 à l'unanimité par la commission de la politique économique et sociale (rapporteur: Mme Constance Hanniffy, Membre du conseil du comité d'Offaly (IRL-PPE));

a adopté l'avis suivant à l'unanimité lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 2 juillet).

1. Observations du Comité des régions

Publication du livre vert

Le Comité des régions

1.1. se félicite de la publication du livre vert sur «L'esprit d'entreprise en Europe» et considère qu'il s'agit d'une bonne initiative car elle offre un nouvel éclairage sur le développement d'une politique d'entreprise intégrée;

1.2. considère que le livre vert synthétise clairement les questions et défis clés posés par l'importance du développement de l'esprit d'entreprise dans l'UE et à cet égard, le Comité

estime que le livre vert permettra surtout de susciter une discussion et une vaste consultation des responsables politiques;

1.3. reconnaît que l'esprit d'entreprise est promu par de nombreuses politiques, dont les politiques du développement culturel, de l'emploi et de la cohésion sociale et que le soutien aux PME est octroyé par le biais de différents flux de financement tels que les Fonds structurels, la Charte européenne des petites entreprises et le programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise.

Points clés du livre vert

Le Comité des régions

1.4. est déçu de constater que le livre vert n'insiste pas suffisamment sur l'importance du rôle de la dimension locale et régionale dans le développement de l'esprit d'entreprise au sein de l'UE. Le Comité estime qu'il faut tenir compte du soutien fourni par les collectivités locales et régionales, ainsi

⁽¹⁾ JO C 107 du 3.5.2002, p. 64.

⁽²⁾ JO C 22 du 24.1.2001, p. 10.

⁽³⁾ JO C 293 du 13.10.1999, p. 48.

que des variations régionales existantes, surtout au sein des États membres, en ce qui concerne l'esprit d'entreprise et la nécessité d'aborder certaines faiblesses au niveau infranational;

1.5. estime que le livre vert pourrait mettre davantage l'accent sur l'étude des causes et des leçons à tirer des nouvelles faillites. Dans certaines régions de l'UE, plus de 50 % des nouvelles entreprises ferment au cours de leurs quatre premières années d'existence;

1.6. considère que le livre vert et le processus de consultation en cours doivent établir une distinction entre, d'une part, les objectifs du Conseil de Lisbonne, qui constituent le principal point de référence du livre vert et requièrent des options plus immédiates et à plus court terme afin de créer les «quelque 15 millions de nouveaux emplois d'ici à 2010» et, d'autre part, les aspects plus ambitieux du livre vert, tels que la nécessité de changer d'attitude envers l'esprit d'entreprise et la mise en œuvre de programmes d'éducation, qui mettront au moins une génération pour produire leurs effets sur le développement des entreprises. C'est pourquoi le Comité pense que cette distinction devrait influencer sur la hiérarchisation des actions à entreprendre, notamment au niveau de l'UE;

1.7. estime que les considérations politiques doivent tenir compte de la distinction entre, d'une part, les entrepreneurs tournés vers la croissance et l'innovation et les propriétaires ou administrateurs de petites entreprises, qui risquent d'être plus conservateurs et moins enclins à développer leurs affaires et, d'autre part, entre les entreprises qui détiennent un potentiel de croissance limité. Le Comité précise qu'il a déjà fait une observation similaire dans son avis sur le programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (2001-2005);

1.8. relève avec intérêt les comparaisons avec la situation des États-Unis, mais souhaite préciser que ces derniers importent une très grande proportion des entrepreneurs des secteurs clés (exemple: les Indiens dans les secteurs des TIC). Le Comité estime par conséquent que dans le contexte du livre vert, la Commission devrait peut-être également se pencher sur les politiques de l'emploi et de l'immigration dans l'UE.

Mise en œuvre de la politique en faveur de l'esprit d'entreprise

Le Comité des régions

1.9. partage le point de vue de la Commission selon lequel les politiques publiques peuvent contribuer à stimuler l'esprit d'entreprise, mais il voudrait souligner qu'une action coordon-

née des États membres incluant la participation active des collectivités locales et régionales aura plus d'impact que des initiatives purement nationales;

1.10. croit que la mise en œuvre de la politique en faveur de l'esprit d'entreprise est renforcée par le développement de l'étalonnage des performances et l'échange de bonnes pratiques. Cependant, le Comité met en garde contre une attitude consistant à accorder trop d'importance à la fixation de paramètres pour la réalisation d'objectifs visant à mieux cerner les performances défailtantes car cela pourrait devenir un processus autonome risquant de faire perdre de vue les objectifs clés;

1.11. se félicite de l'élaboration d'un plan d'action pour l'esprit d'entreprise. Néanmoins, le Comité souhaite insister sur la nécessité de garantir une coordination adéquate entre ces plans d'action nationaux et les plans d'action nationaux pour l'emploi, qui continueront d'aborder la question de l'esprit d'entreprise;

1.12. note que si l'échange des bonnes/meilleures pratiques dans le cadre d'initiatives interrégionales et transnationales est utile, il est très souvent insuffisant. C'est la manière dont ces pratiques sont appliquées et adaptées aux conditions particulières qui détermine les bénéfices réels.

Créer un environnement favorable

Le Comité des régions

1.13. reconnaît que les collectivités locales et régionales ont un rôle à jouer dans la création d'un environnement favorable aux entrepreneurs, que ce soit en réduisant la bureaucratie, en établissant des systèmes de paiement facilité et d'administration en ligne, en prévoyant des incitations par le biais de l'imposition locale (exemples: réductions des taux et des taxes) ou en garantissant un accès égal aux marchés publics pour les PME;

1.14. estime que l'éducation et la formation doivent développer la créativité, la flexibilité et l'imagination des étudiants de toutes les disciplines car ces qualités sont cruciales pour le développement de l'esprit d'entreprise. En particulier, le Comité considère qu'il faut prévoir une familiarisation au niveau primaire et que l'enseignement de disciplines non économiques telles que les arts, les sciences et les corps de métier devraient inclure une formation relative aux entreprises;

1.15. est également d'avis que les formations proposées aux entrepreneurs doivent être de grande qualité, faire preuve de souplesse et répondre à leurs besoins. Dans ce contexte, la question des qualifications, de l'expérience et de la formation des formateurs est cruciale et doit être abordée dans tous les États membres;

1.16. souligne, comme il l'a déjà fait dans d'autres avis, le rôle que jouent les collectivités locales et régionales dans la création d'un environnement favorable aux entreprises en développant les réseaux de PME existants, en fournissant une information coordonnée par le biais des «guichets uniques», en proposant des zones équipées et des services aux entrepreneurs, en développant activement une utilisation innovante des TIC visant à surmonter les obstacles au développement des entreprises, en promouvant les champions locaux au titre de meilleures pratiques afin de stimuler le développement d'une culture d'entreprise, ainsi qu'en favorisant et en prenant part activement à la responsabilité sociale des entreprises et aux activités d'économie sociale;

1.17. reconnaît que les mesures et outils financiers locaux et régionaux répondent efficacement aux besoins des entreprises. Le rôle des banques régionales, des projets locaux d'octroi de capital-risque, des initiatives de mise à disposition de capital d'amorçage à risques et des autres initiatives locales revêt une importance particulière qu'il convient de souligner. À cet égard, on pourrait renforcer le soutien fourni au titre de l'article 4 du FEDER et l'article 6 du FSE afin d'améliorer l'aide aux PME. De même, il convient de favoriser l'intervention locale et régionale pour faciliter l'accès des PME aux prêts de la BEI;

1.18. indique que le rôle des collectivités locales et régionales en matière de promotion de la cohésion sociale est essentiel au développement des entrepreneurs. Des actions locales ciblées destinées aux chômeurs de longue durée, aux personnes âgées, aux jeunes, aux femmes et aux minorités ethniques peuvent permettre aux entrepreneurs de développer leur capacité et de réaliser leur potentiel. L'utilisation de l'économie sociale pour la fourniture de services locaux par les collectivités locales et régionales devrait être renforcée car elle constitue un moyen de développer l'esprit d'entreprise.

1.19. encourage la Commission et les collectivités locales, régionales et nationales à utiliser l'emploi indépendant comme mécanisme d'insertion professionnelle de certains groupes sociaux rencontrant des difficultés en ce sens. Il conviendrait à cette fin de créer un programme spécifique pour favoriser le lancement de campagnes de sensibilisation destinées à promouvoir l'esprit d'entreprise au sein de ces groupes.

2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

2.1. encourage la Commission à lancer une campagne d'information au niveau local et régional, au sein de l'Union européenne et des pays candidats, afin de susciter l'intérêt des jeunes pour la création d'entreprises, de présenter les meilleures pratiques locales/régionales et de mettre en exergue toute la diversité des aides disponibles. Le Comité estime que les collectivités locales et régionales constitueraient des partenaires enthousiastes et tout indiqués pour cette campagne;

2.2. propose qu'un élément clé du plan d'action pour l'esprit d'entreprise développe l'approche transversale en établissant une collaboration entre les entreprises, le secteur de l'éducation et d'autres acteurs, y compris les collectivités locales et régionales, et en reliant les capitaux aux idées et les innovateurs aux entreprises et ce, grâce à l'utilisation de mécanismes de soutien créatifs et flexibles;

2.3. recommande d'accorder une attention particulière aux difficultés rencontrées par les femmes, les minorités ethniques et les personnes plus âgées lors de la création d'une entreprise;

2.4. propose que l'esprit d'entreprise et les politiques de soutien en matière de R&D, d'innovation et de compétitivité soient au cœur du débat sur l'avenir de la politique régionale de l'UE et des Fonds structurels, étant donné que les Fonds structurels ont réussi leur application. Cependant, le Comité regrette que les Fonds structurels ne constituent pas un élément majeur de la structure de soutien en faveur des PME, surtout compte tenu du fait que dans bon nombre de régions périphériques de l'UE, les PME continuent de rencontrer des difficultés en termes d'accès aux marchés, aux technologies de communication, à l'expertise des entreprises et aux services d'aide spécialisée;

2.5. considère que les rapports BEST et la charte européenne des petites entreprises, ainsi que les engagements qu'elle contient, constitueront des outils utiles pour les pays candidats lorsqu'ils s'efforceront de définir un environnement favorable aux entreprises. Par conséquent, il prie la Commission de réaliser un étalonnage des performances au niveau local et régional afin de dégager les meilleures pratiques et de fournir des modèles potentiels adaptables aux pays candidats;

2.6. prie instamment la Commission de rédiger une communication définissant le rôle et les défis des collectivités locales et régionales dans le domaine de la politique des entreprises et par conséquent soulignant l'importance d'une dimension locale et régionale dans une politique en faveur des entreprises et de l'esprit d'entreprise;

2.7. encourage la Commission à promouvoir la création de panels de soutien aux entrepreneurs et d'autres réseaux structurels au niveau régional afin d'offrir aux jeunes entrepreneurs la possibilité d'accéder à des types d'expertise professionnelle spécifiques et personnalisés. Le Comité apprécierait la prise de nouvelles initiatives de soutien concernant les formations de qualité pour les formateurs, les systèmes de récompense au niveau des régions, les liens entre les entreprises et les écoles au niveau local et les partenariats entre les grappes d'entreprises, les universités et les instituts de recherche au niveau régional;

2.8. insiste sur l'importance d'un soutien externe lorsqu'il s'agit de transformer des idées innovantes en entreprises commerciales, lequel consiste à fournir des informations coordonnées et facilement accessibles sur les services et le soutien offerts aux entrepreneurs, à proposer des partenariats, des réseaux, un tutorat et des conseils indépendants afin de réduire au minimum les risques d'échec, ainsi que les retards et frustrations inutiles. Si à l'heure actuelle une grande partie de ces services peuvent être fournis par un certain nombre d'agences à destination desquelles il faut continuer à intensifier les aides, les collectivités locales et régionales disposent d'une marge de manœuvre considérable pour coordonner ces services. Le Comité souligne en conséquence l'opportunité de développer encore et de soutenir financièrement des initiatives telles que les incubateurs d'entreprises, les mesures d'assistance et les formes de tutorat pour les jeunes entrepreneurs;

2.9. apprécierait l'élaboration d'un programme de soutien spécialisé destiné aux collectivités locales et régionales afin d'encourager l'établissement de relations et de réseaux entre les entreprises, les universités et instituts de recherche locaux, les entreprises et les conseillers en entreprises, ainsi qu'en leur sein. À cet égard, le Comité est partisan de mesures de soutien facilitant les échanges/détachements d'entrepreneurs (potentiels), qui permettent à ces derniers de se confronter directement aux meilleures pratiques, d'explorer de nouveaux marchés potentiels et matériaux de base et de développer leurs connaissances linguistiques et autres compétences professionnelles;

2.10. se félicite de l'accélération de la mise en œuvre des mesures visant à encourager l'activité et l'action entrepreneuriales en vue de supprimer les écarts de performances entre les

États membres et les régions, mais souhaite mettre en garde contre la fixation d'objectifs quantitatifs trop nombreux qui déboucherait inévitablement sur un renforcement de la bureaucratie;

2.11. recommande de développer un ensemble de statistiques plus complet et de meilleure qualité afin de permettre une meilleure analyse des tendances dans le secteur des PME, étant donné que la plupart des étalonnages de performances se concentrent sur le niveau national et sur des tendances générales, telles que le nombre de créations et de fermetures d'entreprises. Le Comité pense que ces statistiques offriraient une meilleure comparaison au niveau régional, notamment en ce qui concerne la répartition des sexes et la participation des minorités ethniques;

2.12. invite la Commission à maximaliser les synergies entre la stratégie européenne pour l'emploi et le plan d'action pour l'esprit d'entreprise. Il souhaite également encourager la Commission à s'inspirer de la stratégie européenne pour l'emploi et de ses lignes directrices, et en particulier de l'importance croissante accordée par ces dernières à la dimension locale et régionale⁽¹⁾;

2.13. insiste sur la nécessité de différencier les entreprises en fonction de leur forme et de leur taille, et d'établir une distinction entre les nouveaux entrepreneurs et les entreprises existantes lors de la rédaction du plan d'action pour l'esprit d'entreprise. À cet égard, il demande que le cadre réglementaire des PME soit amélioré, notamment en prévoyant d'établir une distinction entre les différentes formes et tailles des entreprises dans le droit des sociétés et en encourageant l'esprit d'entreprise au moyen de la politique fiscale et d'imposition;

2.14. est favorable à un nouvel examen des sources de financement existantes pour les nouvelles entreprises en phase de démarrage, et en particulier de la disponibilité de capital à hauts risques, afin d'identifier les déficits de financement ainsi que les meilleures pratiques. Par ailleurs, il invite la Commission à garantir une approche coordonnée des politiques et flux de financement concernés au niveau de l'UE.

(1) Communication de la Commission — Agir au niveau local pour l'emploi — Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi (COM(2000)196 final).

Bruxelles, le 2 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

Avis du Comité des régions sur «Les capacités aéroportuaires régionales»

(2003/C 256/09)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le Livre blanc sur la gouvernance européenne que la Commission européenne a présenté en 2001 et qui incite le Comité des régions à «jouer un rôle plus proactif lors de l'examen de l'action communautaire, par exemple en préparant des rapports préliminaires avant les propositions de la Commission»;

vu le protocole de coopération de septembre 2001 entre la Commission européenne et le Comité des régions qui «encourage l'élaboration des documents stratégiques du Comité des régions faisant le point sur des sujets que [la Commission] considère importants; ces "rapports de prospective" approfondissent l'analyse des problèmes existant dans des domaines pour lesquels le Comité des régions dispose de moyens d'information appropriés sur le terrain»;

vu la lettre du 10 septembre 2002 du Commissaire de Palacio au Président Bore, suggérant au Comité des régions «de préparer les rapports de prospective ou d'impact, ainsi que les avis de prospective repris en annexe» de la lettre;

vu la lettre de saisine du 23 juillet 2002 du Commissaire Barnier au Président Bore, sollicitant l'avis du Comité des régions sur «la mise en œuvre des programmes financés par les fonds structurels, et notamment la manière dont la gestion de la politique de cohésion pourrait être simplifiée après 2006» (article 265, 1^{er} alinéa);

vu son avis du 15 mai 2002 sur «la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises» (COM(2002) 54 final — 2002/0038 COD) (CdR 103/2002 fin) ⁽¹⁾;

vu son avis du 9 avril 2003 sur «La cohésion territoriale» (CdR 388/2002 fin);

vu le projet d'avis de prospective (CdR 393/2002 rév.) adopté le 30 avril par la commission de la politique de cohésion territoriale (rapporteur: M. Bob Verburg, Vice-gouverneur de la province de Noord-Holland (NL-PPE)),

a adopté à l'unanimité le présent avis de prospective, lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 2 juillet).

INTRODUCTION

Dans une lettre en date du 10 septembre 2002, Mme Loyola de Palacio, membre de la Commission, a demandé au Comité des régions (CdR) d'élaborer un avis de prospective sur les capacités aéroportuaires régionales. Le présent document expose la position du CdR concernant le développement des aéroports régionaux en Europe, dans la perspective plus large des capacités aéroportuaires en général. La Commission européenne devrait être en mesure d'utiliser l'avis du CdR lors de l'élaboration d'une communication sur les capacités aéroportuaires en Europe, à la fin de l'année 2003. Le CdR souhaite mettre en évidence les questions qui appellent un intérêt et une attention particuliers, soit parce qu'elles présentent une importance spécifique pour les régions elles-mêmes, soit parce que les régions possèdent des compétences directes en matière de réponse à ces défis.

Vu le contenu de la lettre de Mme la Commissaire, le présent avis de prospective aborde les questions suivantes:

- quels sont les facteurs qui incitent les compagnies aériennes à desservir des aéroports régionaux?
- la spécialisation de l'activité du secteur de l'aviation: que peuvent attendre les régions de la spécialisation de leur aéroport dans un segment particulier du marché (compagnies aériennes pratiquant des bas tarifs, transport de fret, ...), et quelles sont les conditions préalables à un développement accru?
- les incidences économiques et sociales de l'activité des aéroports régionaux: comment transformer une activité spécifique telle que l'aviation en un moteur économique pour l'ensemble de la région? Comment engendrer de l'emploi et de la prospérité économique sans mettre en péril la qualité de vie des résidents?

⁽¹⁾ JO C 278, 14.11.2002, p. 15.

- le rôle des aéroports régionaux dans les systèmes intermodaux: comment éviter les encombrements au sol à proximité des aéroports? Dans quelle mesure est-il réaliste d'espérer intégrer les aéroports régionaux dans un système de transport intermodal plus vaste?
- les caractéristiques financières des aéroports régionaux: comment traiter la question de la rentabilité, tout en reconnaissant que dans certains cas il est de l'intérêt public de maintenir un service à faible rentabilité pour desservir des régions reculées?
- le ratio entre les passagers au départ ou à l'arrivée et les passagers en transit. Cela indiquerait si l'aéroport est simplement un lieu de passage pour les personnes, les biens et la richesse, ou bien si l'aéroport est véritablement une voie d'accès;
- d'autres critères encore, qui sont moins quantifiables, ont aussi leur pertinence. Il faut prendre en compte le cas des régions périphériques, insulaires et à faible densité de population à l'intérieur de l'UE et dans les pays de l'élargissement. Par exemple, l'on a pu suggérer qu'il devrait être possible de faire en une journée de voyage l'aller et retour entre n'importe quelle région de l'UE et les grandes capitales de l'économie, de la politique ou de la recherche d'un État membre ou de l'Union européenne. Pour de nombreuses régions reculées, cela obligerait à disposer de bonnes liaisons aériennes. La méthode actuelle de classification sous-estime la fonction de service public que remplissent les aéroports régionaux dans les cas où ils sont le seul lien de la région avec le reste de l'Union européenne et du monde. Il conviendrait qu'une nouvelle définition des aéroports régionaux soit assez large pour tenir compte de ces considérations.

Le présent document s'organise en quatre chapitres, dont chacun comporte ses propres conclusions. Premièrement, l'avis aborde la nécessité de disposer d'une définition des aéroports régionaux pour faciliter la délimitation de nouvelles politiques. Deuxièmement, l'on analyse l'interaction entre les régions et leurs aéroports en évoquant trois aspects: l'accessibilité de la région, la compétitivité de la région et les effets externes de l'activité du secteur de l'aviation. Troisièmement, l'on examine le rôle potentiel des aéroports régionaux dans diverses politiques de l'UE, telles que les réseaux transeuropéens, les capacités aéroportuaires en Europe et le transport intermodal. Quatrièmement, l'on évalue la situation des aéroports régionaux dans le marché intérieur et la nécessité d'informations financières concernant les aéroports. Enfin, un rappel historique et les résultats d'un questionnaire complètent le présent avis.

LE POINT DE VUE DU CdR

1. Comment définir les aéroports régionaux?

Dans le cadre du débat plus large qui porte sur les capacités aéroportuaires en Europe, il faut examiner le rôle des aéroports régionaux. Le CdR est d'avis que le rapport entre les plateformes aéroportuaires («hubs») et les aéroports régionaux s'inscrit dans la même problématique des capacités.

De là découle donc une véritable nécessité de définir plus clairement à l'échelle de l'Europe ce qu'est un aéroport régional. Le CdR recommande que quelle que soit la définition, celle-ci ne se limite pas à des chiffres de circulation pour l'aéroport considéré, mais qu'elle se fonde sur une analyse exhaustive des fonctions économiques et spatiales des aéroports dans le territoire où ils se trouvent.

Actuellement, il n'existe pas de définition largement reconnue et acceptée des aéroports régionaux. Le nombre de passagers et les autres statistiques de volume de circulation ont leur utilité, mais il faut aussi intégrer dans la définition d'autres critères, tels que:

- les liaisons vers les aéroports nationaux, les aéroports de l'UE et les aéroports de pays tiers. Cela apporterait des indications utiles sur le rôle que joue l'aéroport en tant que voie d'accès. L'aéroport contribue-t-il à relier la région au reste du monde?

Conclusion

La communication que prépare la Commission concernant les capacités aéroportuaires en Europe devrait contenir des orientations politiques pour le développement des aéroports régionaux. C'est pourquoi la Commission devra donner une définition des aéroports régionaux. Le CdR estime que cette définition ne devrait pas se fonder seulement sur l'analyse de la circulation (volume de circulation et ventilation de la circulation), mais aussi sur une analyse des fonctions que remplissent les aéroports régionaux existants, aéroports qui se caractérisent par une grande diversité.

2. L'interaction entre les régions et leurs aéroports: les aéroports dans une perspective régionale

2.1. L'accessibilité de la région

D'un point de vue régional, les aéroports régionaux constituent un atout: ils permettent à la région d'accéder plus rapidement et plus facilement aux grands centres de l'UE et du reste du monde. Les aéroports régionaux ont une importance cruciale en tant que points d'accès aux régions, surtout dans les régions qui se situent à la périphérie de l'UE, où il n'existe souvent pas d'autre possibilité d'accès à la région. Dans l'intérêt de la cohésion économique et sociale de l'UE, l'on a pu suggérer qu'il devait être possible de faire en une journée de voyage l'aller et retour entre n'importe quelle région de l'UE et les grandes capitales de l'économie, de la politique ou de la recherche d'un État membre ou de l'Union européenne. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les régions insulaires, celles de l'Europe centrale et orientale et celles des pays situés à la périphérie de l'UE. L'accessibilité de ces régions dépend des aéroports régionaux. Mais aujourd'hui, toutes les régions d'Europe ressentent le besoin d'être facilement accessibles et d'être reliées aux autres régions de manière efficace.

2.2. La compétitivité de la région

L'existence d'un aéroport dans une région constitue pour les entreprises une incitation supplémentaire à s'installer dans cette région. De nouvelles entreprises vont s'installer dans la région si celle-ci est aisément accessible, et les entreprises qui s'y trouvent déjà vont accroître leur part de marché, parce qu'elles sont en mesure d'atteindre d'autres régions de l'État membre, de l'UE et du monde. À ce titre, les aéroports régionaux contribuent à la compétitivité globale de l'Union européenne. Cela renforce le développement économique des régions.

Les régions peuvent aussi jouer un rôle dans le maintien de la viabilité de l'aéroport. L'on peut donner un ordre d'idées: pour être rentable, un aéroport — dans la mesure où il ne s'agit pas d'un aéroport reconverti — a besoin d'accueillir environ un million et demi de passagers par an ⁽¹⁾. De nombreux aéroports n'arrivent, au mieux, qu'à une rentabilité marginale, et dans beaucoup de cas, ils sont déficitaires. Il convient aussi de se rappeler que les aéroports sont des investissements à long terme (de 20 à 25 ans). Le fait de pouvoir attirer des activités commerciales vers la proximité de l'aéroport est de nature à renforcer la viabilité économique d'un aéroport régional. Les régions peuvent faciliter ce processus.

Le Comité des régions est conscient de la nécessité d'appliquer des règles particulières aux aéroports reconvertis. Les aéroports reconvertis sont des anciens aéroports militaires qui continuent à être utilisés comme aéroports civils après le retrait des troupes. Souvent, la réduction du personnel militaire pose des problèmes considérables sur le marché de l'emploi et en matière de politique structurelle dans la région concernée. La reconversion civile d'une infrastructure aéroportuaire en principe intacte permet de remédier aux problèmes de la région en matière d'emploi et de politique structurelle. À cette fin, des mesures complémentaires à celles s'appliquant aux aéroports régionaux pourraient éventuellement être nécessaires.

2.3. Les effets externes

Comme c'est le cas pour tout autre aéroport de plus grande importance, les aéroports régionaux doivent s'intégrer à leur environnement régional. Il convient de réduire à un minimum les effets externes négatifs d'un tel aéroport, dans un souci de conformité aux réglementations de l'UE. Les conséquences externes de l'aviation sur l'environnement, au niveau des aéroports régionaux, sont notamment les suivants:

- bruit en l'air et au sol;
- qualité de l'air;
- sécurité externe;

- encombrements dus à l'accès par voie terrestre;
- écologie, paysage, géologie, hydrogéologie, ressources en eau et gestion de l'énergie.

Plusieurs études ont montré que les nuisances sonores auxquelles sont exposées les personnes qui résident au voisinage d'un aéroport augmentent de façon exponentielle en fonction de l'augmentation du nombre des aéronefs qui utilisent cet aéroport. Par ailleurs, le nombre de résidents qui sont affectés de cette manière aux alentours d'un aéroport régional est bien moindre que lorsqu'il s'agit d'une plate-forme aéroportuaire. En conséquence, les mouvements des aéronefs créent moins de nuisances autour d'un aéroport régional que des mouvements de même nature autour d'une plate-forme aéroportuaire. Il est également possible de réduire encore davantage les nuisances sonores au moyen de diverses mesures de gestion du bruit, telles que des procédures de réduction du bruit en vol, des restrictions des mouvements au sol, des restrictions des vols de nuit, ainsi qu'une pratique correcte de l'aménagement du territoire.

Aussi bien les émissions provenant des moteurs pendant les mouvements des aéronefs que les émissions dues à l'accès par voie terrestre (dont les voitures particulières sont la cause principale) détériorent la qualité de l'air aux alentours d'un aéroport. En ce qui concerne les émissions provenant des moteurs des aéronefs, il est possible de prendre des mesures qui consistent à encourager les compagnies aériennes, par des taxes d'atterrissages différenciées ou par la taxation des émissions, à utiliser des moteurs plus performants en ce domaine. Il est possible de réduire les émissions terrestres en améliorant la desserte de l'aéroport par les transports en commun, ou bien même en développant l'aéroport en tant que centre intermodal.

Les personnes qui résident au voisinage d'un aéroport sont aussi exposées au risque des tiers. Tout accident important qui se produit à proximité d'un aéroport suscite un sentiment de peur et pollue l'environnement. Pour un aéroport régional, l'entretien d'un service efficace de lutte contre l'incendie est coûteux, mais essentiel. En particulier si un aéroport est conçu pour accueillir de grands bimoteurs, il est nécessaire de prévoir un système complet de traitement des risques d'incendie. Si la mise en application de mesures environnementales, comme par exemple des procédures de réduction du bruit, est susceptible de mettre en péril la sécurité, il convient d'interdire l'adoption de ces mesures. La sécurité prime toujours toute autre considération. C'est pourquoi il faut trouver et maintenir un équilibre approprié de mesures permettant de réduire les conséquences environnementales de la présence d'un aéroport.

Conclusion

Étant donné les effets externes actuels et potentiels des aéroports régionaux, il convient d'évaluer de manière identique tous les aéroports de l'UE en ce qui concerne l'ensemble des effets externes, compte tenu de leur situation écologique, topographique, d'aménagement du territoire et de politique locale. Le Comité des régions soutient les initiatives de l'UE qui visent à l'élaboration et à l'application de lignes directrices (Lden, Lnight) en matière de bruit des aéroports. Il convient d'éviter et de prévenir le dumping environnemental qui consiste à ne pas respecter localement, les orientations et les normes en matière de bruit, d'émissions et de sécurité externe.

⁽¹⁾ Chiffre calculé au moyen de l'«Airport Business Model» (RAND Europe, 2003).

3. Les aéroports régionaux: améliorer les capacités du système aéroportuaire européen

3.1. Les capacités aéroportuaires

Alors que les aéroports régionaux se caractérisent par un excédent de capacités en termes de surface de terminaux et d'utilisation des pistes, les plates-formes aéroportuaires et les aéroports nationaux souffrent souvent d'un manque de capacité d'expansion. Toutefois, aussi longtemps que les grandes compagnies aériennes s'en tiendront à leur stratégie de plates-formes continentales («moyeu et rayons»), ce paradoxe apparent ne pourra pas trouver de solution. Il existe des éléments indiquant que certaines compagnies aériennes examinent maintenant le rôle complémentaire de la circulation «point à point».

Il existe dans les aéroports régionaux un potentiel de développement de la circulation «point à point». Nous avons pu le constater récemment en ce qui concerne les compagnies de transport aérien pratiquant des bas tarifs, mais ce segment n'est pas le seul qui puisse bénéficier des routes en question. Il conviendrait que les régions et les compagnies aériennes coopèrent pour réaliser l'équilibre entre «point à point» et plates-formes continentales: il s'agit de déterminer quels sont les flux de circulation qui pourraient prendre leur départ dans l'aéroport régional sans transiter par une plate-forme aéroportuaire. C'est pourquoi le CdR encourage la coopération entre les compagnies aériennes, les différents opérateurs aéroportuaires et les collectivités locales. Le CdR ne croit pas à la nécessité d'un cadre formel, mais il est favorable à un échange des meilleures pratiques en la matière.

Certains aéroports régionaux jouent ou peuvent jouer un rôle dans la réduction des encombrements dans les grandes plates-formes aéroportuaires d'Europe. La mise en œuvre d'infrastructures dans les aéroports régionaux devrait dès lors être envisagée dans une perspective de systèmes d'aéroports.

3.2. Les aéroports régionaux dans les réseaux transeuropéens

Les aéroports régionaux contribuent aux encombrements dans les grands aéroports, mais peuvent aussi réduire les encombrements dans les cas où la circulation est détournée directement vers ces aéroports en vertu de stratégies «porte-à-porte», et par l'utilisation d'autres formes de transport dans le but d'améliorer l'accès à l'aéroport régional. Le CdR ne pense pas que le fait de faire passer les passagers des plates-formes aéroportuaires au transport routier constitue une solution aux encombrements. Cela ne ferait qu'aggraver les encombrements au sol et ferait augmenter la pollution atmosphérique et sonore. Au lieu de cela, le CdR invite les États membres à envisager de traiter ce problème par le moyen des RTE. Cela pourrait se faire selon les démarches suivantes:

- l'incorporation des aéroports régionaux dans un système aéroportuaire afin de réduire les encombrements dans les aéroports les plus importants. Dans cette hypothèse, la circulation à destination des plates-formes aéroportuaires a le choix de s'orienter vers les aéroports régionaux qui

ne sont pas à portée de train à grande vitesse à partir de la plate-forme aéroportuaire. En ce sens, il est souhaitable d'encourager la circulation «porte-à-porte» dans les cas où l'on peut prévoir des flux suffisamment importants pour alimenter une telle route. Certaines compagnies ont déjà commencé à étudier cette possibilité. Il faut noter que ces routes peuvent comporter un certain nombre d'avantages en termes d'efficacité d'utilisation de l'énergie, en passant par des aéroports où la circulation est moins dense, et donc plus rapide, et la région en bénéficie directement, puisque l'accès se trouve amélioré;

- l'intégration des aéroports régionaux dans des accords bilatéraux relatifs à l'espace aérien. Dans certains cas, l'accord bilatéral limite la circulation aux plates-formes aéroportuaires nationales. Les accords dits de «ciel ouvert» ouvrent les aéroports régionaux au trafic aérien intercontinental. Les nouveaux traités bilatéraux entre les États membres de l'UE et les autres pays devraient continuer à appliquer ce principe;
- la révision des RTE ferroviaires afin d'améliorer les liaisons entre la zone d'activités et les plates-formes aéroportuaires.

3.3. L'intermodalité

La plupart des aéroports régionaux sont proches d'autoroutes, et très peu sont proches de lignes ferroviaires ou reliés à ces lignes. Actuellement, il n'est pas réaliste de proposer que tous les aéroports régionaux aient de bonnes liaisons avec le réseau ferroviaire. Toutefois, il est possible d'améliorer l'accès aux aéroports régionaux par des liaisons avec d'autres moyens de transport en commun à destination et au départ de la gare la plus proche. Parmi les aspects les plus intéressants de nombreux aéroports régionaux, il y a la facilité d'accès par voie terrestre et la proximité d'espaces de stationnement à des tarifs raisonnables. Actuellement, les défis auxquels sont confrontés les responsables de la planification dans les collectivités locales, ainsi que les opérateurs aéroportuaires régionaux, sont entre autres de devoir:

- relier la région par train à grande vitesse à la plate-forme aéroportuaire la plus proche, lorsque cela est possible;
- relier l'aéroport régional à un système efficace de transport en commun sur toute l'étendue de sa zone d'activités. À mesure qu'un aéroport se développe, il est essentiel de prévoir des méthodes permettant de réduire la dépendance vis-à-vis des voitures particulières et des taxis pour se rendre à l'aéroport et pour le quitter. Le minimum que l'on puisse exiger est de disposer de liaisons commodes par autobus. Le CdR encourage les employeurs à l'intérieur et aux alentours de l'aéroport à réviser les plans de transport des salariés, et lorsque cela est possible, à mettre au point, avec l'assistance de la collectivité locale, des solutions écologiques en matière de plans de transport, utilisant tous les modes de transport: les transports en commun, la bicyclette, la marche à pied et le multivoiturage;

- traiter le problème du fret et du fret express qui arrivent directement dans la région par voie aérienne et de leur transfert vers des plates-formes efficaces.

Conclusion

Pour les régions qui disposent d'un aéroport régional, l'intermodalité signifie: outre les connexions avec des lignes internationales de transport par autocar, assurer des liaisons efficaces par train à grande vitesse vers la plate-forme aéroportuaire la plus proche, lorsque cela est possible, en utilisant pleinement des solutions de transport en commun, et traiter le problème du fret qui arrive dans la région par voie aérienne.

3.4. Le positionnement des aéroports régionaux sur des marchés spécialisés est-il la clé du développement de la région?

Traditionnellement, les aéroports régionaux sont le siège de diverses activités liées à l'aviation, qui sont les suivantes:

- les services réguliers de transport de passagers;
- les transports «charters» de passagers;
- l'aviation d'affaires (aviation générale);
- le transport (express) de fret;
- les écoles de pilotage et la formation au pilotage;
- la maintenance des aéronefs.

Récemment, l'on a pu voir certains aéroports régionaux privilégier un segment spécifique des activités liées à l'aviation. Un aéroport régional peut privilégier l'un ou l'autre des aspects suivants ⁽¹⁾:

- marché de l'aviation d'affaires
 - aéroport dédié à l'aviation d'affaires;
 - aéroport associé à un parc commercial;
 - parc commercial doté d'une piste d'atterrissage;
- marché du fret
 - aéroport dédié au transport de fret;
 - aéroport faisant partie d'un système de transport aérien et routier du fret;
 - base opérationnelle de transport intégré;
- marché des loisirs
 - vols à bas tarifs;
 - terminal aérien et routier (y compris les autobus);
 - aéroport dédié aux loisirs;

⁽¹⁾ BCI, Regionaal-economische functies van regionale luchthavens, 1999 / BCI, Regional Economic Functions of regional airports, 1999.

- autres
 - plate-forme intermodale;
 - centre de maintenance et de formation.

L'on constate que cette spécialisation peut donner de bons résultats. Néanmoins, du point de vue des régions, elle soulève certaines questions.

- Le développement de marchés spécialisés dans le secteur de l'aviation oblige les opérateurs aéroportuaires et les pouvoirs publics à envisager le rôle que peut jouer leur aéroport à l'intérieur des marchés à caractère global. La spécialisation empêchera-t-elle l'aéroport de se doter d'autres fonctions? Les infrastructures nécessaires ne sont pas les mêmes pour chaque spécialisation (la manutention du fret est très différente de l'organisation d'écoles de pilotage). Le but recherché est de faire en sorte que les aéroports et leurs régions puissent faire face à l'instabilité de ces marchés et tirer parti de toutes les possibilités. Une autre question qui se pose est de savoir si les coûts à long terme liés à l'exploitation et à l'amélioration des équipements de ces aéroports sont répercutés dans les taxes prélevées auprès des utilisateurs. À défaut, le risque est de compromettre la viabilité à long terme et la croissance des aéroports régionaux, ou de susciter des débats relatifs à la distorsion des marchés et aux avantages tirés d'une concurrence déloyale.

Dans le cas des très petits aéroports (principalement les aéroports de la catégorie E (2)) l'on considère que la fermeture de l'aéroport est un choix plus réaliste que la spécialisation. La valeur du terrain s'est révélée supérieure à celle de la spécialisation proposée. Les tendances observées montrent que récemment, la spécialisation s'est limitée soit aux services réguliers de transport à bas tarifs, soit aux services express de transport de fret. Dans les autres secteurs, la spécialisation est difficile parce que le volume d'activité n'est pas constant d'un bout de l'année à l'autre. Pour les vols «charters», l'activité est saisonnière; l'aviation générale a un caractère désordonné et imprévisible; le transport de fret se fait seulement à la demande. Les écoles de pilotage et les installations de maintenance ne produisent normalement pas assez de recettes sous forme de taxes d'aéroport. Bien que pour certains aéroports la spécialisation ait généré des volumes d'activité qui les ont rendus viables, il faut être attentif à l'instabilité des marchés. Les plans que conçoivent les collectivités locales autour des aéroports doivent être des plans à long terme et doivent envisager ce que pourra être l'avenir de l'aéroport, à la fois en termes de croissance, de récession économique, ou en termes d'évolution de la spécialisation de l'aéroport. Il faut que les régions accompagnent la spécialisation de leur aéroport d'une politique active de développement économique à proximité de l'aéroport.

Conclusion

Seuls quelques aéroports régionaux peuvent trouver avantage à une spécialisation, laquelle nécessite des infrastructures particulières et certaines compétences parmi la main-d'œuvre qui est disponible localement. Les facteurs externes sont différents selon les choix que l'on a fait. La spécialisation ne peut être considérée que comme un point de départ en vue d'un nouveau développement économique de la région et nécessite de la part des collectivités locales une grande attention à l'aménagement aux alentours de l'aéroport.

⁽²⁾ Les catégories d'aéroports sont reprises à l'annexe 1.

4. Le marché intérieur

4.1. La propriété et la transparence financière des aéroports

En Europe, la propriété et le contrôle des aéroports prennent diverses formes. Il existe divers modes de propriété:

- dans certains pays (la Finlande, la Suède, la Norvège, l'Espagne et le Portugal), tous les aéroports sont contrôlés par l'intermédiaire d'un organisme public unique, ce qui permet le partage des ressources et le financement croisé des aéroports déficitaires par les aéroports rentables;
- certaines grandes plates-formes aéroportuaires d'Europe contrôlent un ou plusieurs aéroports régionaux;
- des collectivités territoriales;
- des organismes semi-privés (par exemple, des Chambres de commerce);
- des entreprises privées.

En raison de la diversité des modes de propriété des aéroports européens, il est difficile d'établir, pour chaque aéroport, des comparaisons portant sur cette situation financière. Il faut que les collectivités régionales aient accès aux informations concernant la situation financière de l'aéroport pour pouvoir élaborer des plans de développement régional qui aient un sens. Or, cela est impossible dans les cas où un seul opérateur gère plusieurs aéroports et ne publie que des comptes consolidés pour l'ensemble des aéroports de son réseau. Les régions doivent recevoir des informations financières qui soient pertinentes compte tenu des subventions croisées. Le Comité demande à la Commission d'élaborer un cadre destiné à s'appliquer aux données de ce type dans les cas où il y a lieu de prendre en considération la nécessité de confidentialité pour raisons commerciales. La solution proposée est que l'on n'ait recours aux subventions que pour financer les aéroports en difficulté lorsque cela est d'intérêt public, ou bien lorsqu'il n'existe pas d'autres sources de financement.

4.2. Définition du partenariat entre pouvoirs publics et opérateurs

Le CdR reconnaît l'importance des aéroports régionaux pour le développement des régions. Il conviendrait, dans toute appréciation de la valeur ajoutée de l'aéroport, de prendre en compte aux côtés des recettes d'exploitation l'emploi lié à l'activité aéroportuaire, les niveaux d'activité commerciale générée aux alentours de l'aéroport et les niveaux d'activité commerciale constatés dans la région qui a besoin d'un aéroport, ainsi que l'accessibilité globale de la région. Le CdR souhaite souligner le fait que des aides financières publiques

ne peuvent être octroyées que dans certaines circonstances. Le développement d'infrastructures pour l'accessibilité et pour la présence d'espaces verts compte en principe parmi les missions des pouvoirs publics.

Conclusion

Le CdR comprend bien que dans certains cas, les aéroports ont besoin d'aides publiques spécifiques pour pouvoir fonctionner, mais cela ne doit pouvoir se faire que dans certaines circonstances précises. En outre, le CdR encourage les opérateurs et les pouvoirs publics qui ont un aéroport dans leur ressort à échanger des informations sur la manière de réaliser un équilibre satisfaisant entre les recettes d'exploitation et les investissements (y compris toutes les aides publiques). Le CdR estime que des partenariats novateurs entre les pouvoirs publics et les aéroports régionaux pourraient stimuler la création de recettes nouvelles dans des domaines tels que les services de restauration ou les activités communes de promotion commerciale de la région.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES RÉGIONS

1. Le CdR invite la Commission à établir une définition des aéroports régionaux. Le CdR estime que cette définition ne devrait pas se fonder seulement sur l'analyse de la circulation (volumes de circulation et ventilation de la circulation), mais aussi sur une analyse des fonctions que remplissent les aéroports régionaux existants, aéroports qui se caractérisent par une grande diversité.

2. Le Comité des régions recommande que la Commission favorise la coopération et la mise en commun des travaux entre tous les acteurs concernés par le développement des aéroports, notamment lors de l'élaboration des plans de développement économique régional. Le CdR ne croit pas à la nécessité d'un cadre formel, mais il est favorable à un échange des meilleures pratiques en la matière. Les plans de développement apporteront l'environnement nécessaire pour permettre à l'aéroport de se développer et de contribuer à la compétitivité de la région, et donc de l'UE. Le CdR recommande que la Commission encourage une recherche adaptée sur la question des aéroports régionaux et leur rôle au sein de leur région et de l'infrastructure de transport européenne.

3. Étant donné les effets externes actuels et potentiels des aéroports régionaux, il convient d'évaluer de manière identique tous les aéroports de l'UE en ce qui concerne l'ensemble des effets externes, compte tenu de leur situation écologique, topographique, d'aménagement du territoire et de politique locale. Le Comité des régions soutient les initiatives de l'UE qui visent à l'élaboration et à l'application de lignes directrices (Lden, Lnight) en matière de bruit des aéroports. Il convient d'éviter et de prévenir le dumping environnemental qui consiste à ne pas respecter localement, les orientations et les normes en matière de bruit, d'émissions et de sécurité externe.

4. Le CdR estime que la Commission peut enquêter sur le rôle des aéroports régionaux en ce qui concerne la réduction des encombrements dans les grandes plates-formes aéroportuaires d'Europe. Le CdR propose que la Commission encourage le transfert de circulation en provenance des aéroports régionaux qui sont proches de plates-formes aéroportuaires par une utilisation accrue des trains à grande vitesse. Pour les aéroports qui sont situés plus loin des plates-formes aéroportuaires, le CdR propose que l'on favorise l'adoption de stratégies novatrices «porte-à-porte». En outre, le Comité est favorable à l'optimisation des RTE ferroviaires et des liaisons internationales par autocar afin d'améliorer les liaisons entre la zone d'activités et les plates-formes aéroportuaires.

5. Le CdR invite les États membres à envisager de traiter le problème des encombrements aériens et terrestres par le moyen des RTE. Le CdR propose d'incorporer les aéroports régionaux dans un système aéroportuaire européen, afin de réduire les encombrements dans les aéroports les plus importants. Les États membres devraient aussi envisager d'améliorer les liaisons ferroviaires entre la zone d'activités et les grandes plates-formes aéroportuaires.

6. Le CdR estime qu'il faut aussi développer l'intermodalité et la mobilité dans les régions qui sont desservies par un aéroport régional. Cela suppose que l'on traite le problème du transport aérien et du transport express de fret au moyen de plates-formes efficaces, et en améliorant les liaisons lorsque cela est possible. Cela suppose aussi que l'on relie l'aéroport régional à un système efficace de transports en commun dans l'ensemble de sa zone d'activités. C'est pourquoi le CdR encourage la Commission à soutenir la conception et la réalisation par les pouvoirs publics, les employeurs, les opérateurs à l'intérieur et aux alentours de l'aéroport, de plans de transport. Il faudrait que ces plans s'appuient sur tous les modes de transports: l'utilisation des transports en commun, la bicyclette, la marche à pied et le multivoiturage.

7. Le CdR a tout à fait conscience des nouvelles tendances qui se manifestent dans le secteur de l'aviation, tendances qui impliquent la spécialisation de certains aéroports dans l'un ou l'autre segment du marché. Néanmoins, le CdR conseille à la Commission de prêter une attention particulière à l'instabilité de ces marchés lors de l'élaboration d'orientations concernant les capacités aéroportuaires en Europe. Le CdR souhaite souligner que la spécialisation ne peut être considérée que comme un point de départ en vue d'un développement

économique plus poussé de la région et nécessite de la part des collectivités locales une grande attention à l'aménagement aux alentours de l'aéroport. La spécialisation devrait améliorer la viabilité à long terme des aéroports régionaux, ainsi que le financement de nouvelles infrastructures.

8. Le CdR estime que les régions doivent pouvoir disposer d'informations financières suffisantes pour pouvoir connaître la situation exacte dans laquelle se trouve leur aéroport. C'est pourquoi le CdR encourage la Commission à mener des travaux sur la disponibilité et la transparence de ces informations. Les régions doivent recevoir des informations financières qui soient pertinentes compte tenu des subventions croisées. Le Comité demande à la Commission d'élaborer un cadre destiné à s'appliquer aux données de ce type dans les cas où il y a lieu de prendre en considération la nécessité de confidentialité pour raisons commerciales. La solution proposée est que l'on n'ait recours aux subventions que pour financer les aéroports en difficulté lorsque cela est d'intérêt public, ou bien lorsqu'il n'existe pas d'autres sources de financement.

9. Le développement d'infrastructures pour l'accessibilité et pour la présence d'espaces verts compte en principe parmi les missions des pouvoirs publics. Le CdR comprend bien que dans certains cas, les aéroports ont besoin d'aides publiques spécifiques pour pouvoir fonctionner, mais cela ne doit pouvoir se faire que dans certaines circonstances précises. En outre, le CdR encourage la Commission à favoriser des partenariats novateurs entre les pouvoirs publics et les aéroports régionaux, ainsi que les échanges d'informations sur la manière de réaliser un équilibre satisfaisant entre les recettes d'exploitation, les investissements (y compris toutes les aides publiques) et les recettes qui ne proviennent pas de l'aviation.

10. Le Comité des régions est conscient de la nécessité d'appliquer des règles particulières aux aéroports reconvertis. Les aéroports reconvertis sont des anciens aéroports militaires qui continuent à être utilisés comme aéroports civils après le retrait des troupes. Souvent, la réduction du personnel militaire pose des problèmes considérables sur le marché de l'emploi et en matière de politique structurelle dans la région concernée. La reconversion civile d'une infrastructure aéroportuaire en principe intacte permet de remédier aux problèmes de la région en matière d'emploi et de politique structurelle. À cette fin, des mesures complémentaires à celles s'appliquant aux aéroports régionaux pourraient éventuellement être nécessaires.

Bruxelles, le 2 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

ANNEXE 1

à l'avis du Comité des régions

Les 5 catégories d'aéroports européens:

- la catégorie A: représente les grands nœuds aéroportuaires (plus de 25 millions de passagers, 4 aéroports), soit environ 30 % de la circulation aérienne en Europe;
- la catégorie B: représente les aéroports nationaux (de 10 à 25 millions de passagers, 16 aéroports), soit environ 35 % de la circulation aérienne en Europe;
- la catégorie C: est constituée de 15 aéroports (de 5 à 10 millions de passagers) soit environ 14 % de la circulation aérienne en Europe;
- la catégorie D: est constituée de 57 aéroports (de 1 à 5 millions de passagers), soit environ 17 % de la circulation aérienne en Europe;
- la catégorie E: est constituée de 67 aéroports (de 200 000 à 1 million de passagers), soit environ 4 % de la circulation aérienne en Europe;

Les aéroports des catégories D et E, ainsi que certains aéroports de la catégorie C, sont considérés comme étant du type «aéroports régionaux». Par exemple, l'aéroport international de Birmingham est considéré comme un aéroport régional, alors qu'il a accueilli plus de 7,5 millions de passagers en 2001. D'autre part, l'aéroport de Rotterdam, avec moins de 700 000 passagers en 2001, appartient aussi à la classe des aéroports régionaux. Par conséquent, le groupe des aéroports régionaux est très hétérogène quant aux dimensions, ce qui crée une difficulté pour définir des perspectives européennes pour l'ensemble du groupe des aéroports régionaux. Le tableau ci-après indique la répartition des aéroports selon les catégories. La catégorie E, qui regroupe 42 % de tous les aéroports européens, accueille plus de 200 000 passagers par an, ne représente que 4 % du total des passagers et 8 % des mouvements aéroportuaires.

	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Cat. E
Nombre d'aéroports	4	16	15	57	67
Pourcentage du total, par catégorie	2,5 %	10 %	9,5 %	36 %	42 %
Passagers (en millions)	222,7	259,6	107,6	130	30
Pourcentage du total, par catégorie	30 %	35 %	14 %	17 %	4 %
Mouvements (en millions)	2 112	3 328	1 578	2 208	771
Pourcentage du total, par catégorie	21 %	33 %	16 %	22 %	8 %
Fret (en millions de tonnes)	5 277	2 807	1 003	994	146
Pourcentage du total, par catégorie	52 %	27 %	10 %	9,5 %	1,5 %
Nombre moyen de passagers par vol	109	80	71	61	41
Croissance de 1988 à 1997 (%)	58 %	60 %	53 %	70 %	47 %

Tableau: Répartition des aéroports européens en catégories, 1997.

Source: CE, Étude sur les capacités aéroportuaires alternatives, 1999.

ANNEXE 2

à l'avis du Comité des régions

Bibliographie

Airport Regions Conference — ALG Transport and Logistics in Airport Regions, September 2001

Airport Regions Conference — Assessment of Good Practices on Environmental issues — 2002

Airport Regions Conference — David Ramos Perez: Transporte Aero y cohesion territorial: mitos y realidades en la construccion de una Europa de centros y periferias — Communication to 2002 Conference

Airport Regions Conference — Jordi Candela — European Skies skins — Communication to Gatwick conference — 2002

Airport Regions Conference — Future trends in airport related employment — 2000

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France — airport Regions Conference — Quelles réponses à la saturation des grands aéroports? 2000

Airport Regions Conference — Regions and airports partners for sustainable prosperity — 1999

BCI, Regionaal-economische functies van regionale luchthavens, 1999

RAND Europe, Airport Business Model (2003)

ANNEXE 3

à l'avis du Comité des régions

Questionnaire

AVIS DE PROSPECTIVE SUR LA CAPACITÉ DES AÉROPORTS RÉGIONAUX

1. Informations générales

Votre région:

Votre nom:

Votre fonction:

Coordonnées: Téléphone:

Télécopie:

Courrier électronique:

Concernant l'aéroport

Quel est l'aéroport (ou quels sont les aéroports) existant dans votre région?

.....

Quels sont le nombre de passagers, la quantité de fret et le nombre de mouvements enregistrés en 2002 (ou en 2001)? (Veuillez préciser l'année)

Nombre de passagers:

Quantité de fret (en nombre de tonnes):

Nombre de mouvements (vols):

Concernant le mode de propriété des installations aéroportuaires

- Qui sont les propriétaires des installations aéroportuaires dans votre région (veuillez préciser le mode de propriété)?
- Ce mode de propriété est-il appelé à se modifier dans un avenir proche?

2. La relation entre les régions et les aéroports

Les aéroports régionaux peuvent contribuer à la compétitivité globale de la région s'ils parviennent à attirer des entreprises.

Questions:

- Que fait votre région pour attirer des entreprises et pour encourager les investissements?
- Existe-t-il dans votre région un plan d'investissement à long terme (de 20 à 25 ans) destiné à attirer des entreprises, et les installations aéroportuaires font-elles partie de ce plan?
- Les installations aéroportuaires sont-elles partie intégrante de la politique d'aménagement du territoire de votre région, ainsi que de ses plans de développement d'infrastructures?

3. Accessibilité de la région

À l'évidence, les aéroports régionaux permettent à la région d'accéder plus rapidement et plus facilement aux grands centres de l'UE, voire du reste du monde. Toutefois, il existe d'autres moyens susceptibles de permettre, eux aussi, d'améliorer l'accessibilité de la région, et peut-être à moindre coût.

Questions:

- Existe-t-il d'autres moyens de transport que le transport aérien pour se rendre à partir de votre région dans les grands centres ou dans les métropoles d'Europe?
- Avez-vous étudié l'accessibilité de votre région? Dans l'affirmative, quels sont les critères qui ont été utilisés? Dans la négative, quels seraient, selon vous, les critères à utiliser pour mesurer l'accessibilité?
- Comment pourriez-vous améliorer l'accessibilité de votre région?

4. Encourager les compagnies aériennes à faire escale dans les aéroports régionaux

La majorité des aéroports régionaux possèdent un potentiel de croissance. Cela constitue, de toute évidence, un avantage concurrentiel pour les aéroports régionaux, par rapport aux plates-formes aéroportuaires et aux aéroports nationaux.

Question:

- Comment votre région aide-t-elle l'aéroport à attirer des compagnies aériennes?

5. Les aéroports régionaux et les politiques européennes

Il serait possible d'intégrer les aéroports régionaux dans les politiques européennes suivantes:

- Réseaux transeuropéens (RTE); intermodalité
- Fonds structurels et fonds de cohésion de l'UE

Questions:

- Évaluez, s'il vous plaît, l'importance pour votre région et pour l'aéroport régional des politiques européennes évoquées ci-dessus (veuillez entourer une réponse pour chaque politique):

— RTE:	Grande importance	Importance moyenne	Faible importance
— Fonds structurels et Fonds de cohésion de l'UE:	Grande importance	Importance moyenne	Faible importance
- Avez-vous d'autres observations à formuler à propos des politiques ci-dessus?

6. Spécialisation de l'aéroport

En fonction de la nature des régions et de leur développement futur, les aéroports pourraient se spécialiser dans un secteur particulier du marché (par exemple, les compagnies aériennes pratiquant des bas tarifs, le fret, les vols charters, l'aviation générale). Toutefois, divers facteurs, tels que la volatilité des marchés (faillites de compagnies aériennes) et les dispositions applicables aux infrastructures (réglementation des vols de nuit) affectent les chances de réussite de la spécialisation.

Questions:

- La spécialisation constitue-t-elle un choix possible pour le développement à venir des installations aéroportuaires régionales de votre région? Dans l'affirmative, quel serait le secteur de spécialisation?
- Quelles sont les conditions préalables à ce type de développement?

7. Problèmes environnementaux

Les méthodes qui permettent de réduire les conséquences environnementales de l'activité d'un aéroport sont notamment les dispositions restrictives (applicables, par exemple, aux mouvements des avions), les réglementations, la gestion environnementale, les incitations financières (redevances), les permis d'émissions et les plans d'occupation des sols.

Questions:

- Existe-t-il dans votre région une politique de réduction des conséquences environnementales de l'activité de vos installations aéroportuaires?
- Quelle est l'importance des conséquences environnementales de l'activité de vos installations aéroportuaires par rapport aux avantages économiques et sociaux liés à une augmentation de cette activité?

8. Transparence financière des aéroports et lignes directrices en matière de subventions croisées et de subventions des pouvoirs publics

En Europe, la situation financière des aéroports régionaux diffère des uns aux autres. Souvent, les informations financières et la manière dont l'exploitant d'installations aéroportuaires finance des aéroports moins rentables (subventions croisées) ne sont pas transparentes. C'est pourquoi il est difficile de justifier des subventions des pouvoirs publics par le caractère approprié et essentiel de ces subventions.

Question:

- Dans quelle mesure pensez-vous que l'actuelle réglementation européenne en matière d'aides d'État limite le développement de vos installations aéroportuaires (régionales)?

9. Définition des aéroports régionaux

La Commission devrait reconnaître différents types d'aéroports régionaux lorsqu'elle définit des orientations politiques concernant le développement des aéroports régionaux. La définition pourrait se fonder sur une combinaison des critères ci-après (veuillez consulter l'annexe du présent document, qui contient une typologie possible des aéroports).

Questions:

- Quel est le critère (ou le groupe de critères) qui conviendrait pour définir les aéroports régionaux et pour en dresser une typologie?
- Par rapport à la typologie possible qui figure en annexe, à quelle catégorie appartient, selon vous, votre aéroport?

10. Autres problèmes?

Toutes observations que vous souhaiteriez formuler à propos d'autres problèmes relatifs à la capacité des aéroports régionaux seront les bienvenues.

Annexe: Proposition de typologie des aéroports de l'Union européenne

Comme on l'a indiqué, il est possible de définir les aéroports régionaux et d'en dresser une typologie en fonction de leur volume de circulation, de la ventilation de la circulation, de leur fonctionnalité, de leur situation géographique et de leur spécialisation, ou bien en fonction de combinaisons de ces critères. Le tableau ci-après reprend une typologie possible des aéroports et des fonctions qu'ils remplissent.

Type	Définition	Observation
A. Plates-formes aéroportuaires	Plus de 25 millions de passagers; ou bien: aéroports desservant des destinations internationales ou intercontinentales dépassant un certain pourcentage (ou un certain nombre)*	* à définir
B. Aéroports nationaux	Plus de 10 millions de passagers; ou bien: aéroports desservant des destinations internationales ou intercontinentales dépassant un certain pourcentage (ou un certain nombre)*	* à définir
C. Aéroports régionaux: appartenant aux réseaux de transport européens; des centres d'intermodalité en puissance		
C1. Aéroports spécialisés	Spécialisés dans les vols réguliers rapides ou de transport de fret ou de transport de passagers à bas tarifs	
C2. Aéroports d'appoint	Soulagent la congestion de la circulation des plates-formes aéroportuaires; aéroports secondaires	
C3. Aéroports appartenant à des systèmes aéroportuaires	Font partie d'un système aéroportuaire à capital privé ou public	
D. Aéroports régionaux: appartenant à des réseaux régionaux; orientation plus régionale		
D1. Aéroports périphériques	Aéroports géographiquement éloignés (en termes de temps nécessaire pour atteindre les grands centres européens d'activité d'entreprise, d'activité politique et de recherche, ou pour atteindre les plates-formes aéroportuaires)	La CE devrait étudier dans quels cas des aides d'État se justifieraient pour ces aéroports en vertu de la réglementation actuelle
D2. Aéroports charters	Orientés vers les vols charters	
E. Autres aéroports régionaux et locaux: (n'existent que si les avantages économiques sont supérieurs aux coûts)		
E1. Aéroports régionaux indépendants	Plus de 200 000 passagers	
E2. Aéroports locaux indépendants	Moins de 200 000 passagers	

ANNEXE 4

à l'avis du Comité des régions

Résultats du questionnaire

Pour valider les appréciations figurant dans le présent avis de prospective, un questionnaire a été élaboré dans le but de définir les besoins des régions. Les résultats de ce questionnaire sont discutés ici.

1. Mode de propriété

La plupart des régions qui ont répondu au questionnaire indiquent que les aéroports situés sur leur territoire sont la propriété d'administrations diverses telles que les communes, les États ou les gouvernements centraux. L'Écosse indique que deux de ses aéroports (Glasgow Prestwick et Scatsta) sont privés. La région de Bolzano (Italie) note que son aéroport est semi-public, semi-privé, la majorité des parts étant détenue par les actionnaires privés. Pour la plupart des aéroports, aucun changement notable n'est prévu dans un avenir proche. L'éventualité d'un changement de mode de propriété fait cependant l'objet d'un débat dans la plupart des régions.

2. Accessibilité de la région

Seules les régions périphériques d'Europe indiquent qu'elles n'ont pas d'alternative au transport aérien. C'est le cas par exemple des régions telles que le nord de la Suède ou les Pouilles, au sud de l'Italie. Dans les autres régions, on a des alternatives à l'avion sous la forme du rail (y compris les trains à grande vitesse dans certains cas), des autoroutes et des services de liaisons maritimes par ferry. L'accessibilité de la région fait l'objet d'une étude en Suède, dans le Yorkshire & Humber et en Sarre. L'Écosse indique qu'aucune étude n'a été faite sur cette question. Les autres régions n'indiquent pas si des recherches ont été menées. Excepté de nouveau pour le nord de la Suède et les Pouilles, les régions indiquent que leur accessibilité peut être renforcée si l'on améliore le chemin de fer, parallèlement aux lignes aériennes. Dans le cas du nord de la Suède et des Pouilles, le développement de lignes aériennes supplémentaires est essentiel à leur force d'attraction.

3. Compétitivité de la région

Toutes les régions possèdent différentes formes de plans de développement pour les aéroports. Cela va de l'élaboration de lignes directrices en matière d'aéroports à l'élaboration d'un plan stratégique global dans ce domaine. Ceux-ci sont compris dans la politique d'aménagement du territoire de la région, mais dans la plupart des cas il n'existe aucun plan d'investissement à long terme.

4. Encourager les compagnies aériennes à desservir les aéroports régionaux

Encourager les régions revient à leur apporter un soutien politique et à promouvoir des itinéraires ciblés au moyen de subventions. Le gouvernement suédois s'est porté acquéreur de 10 lignes intérieures afin que les régions les plus éloignées du pays restent accessibles. Les entreprises de transport ne desservent en effet ces itinéraires que si l'État peut leur garantir un certain niveau de revenu.

5. Les aéroports régionaux et les politiques européennes

Il n'y a pas de consensus entre les différentes régions au sujet de l'importance accordée à l'intégration des aéroports régionaux dans les réseaux transeuropéens (RTE). Les opinions varient, de «peu important» à «très important». Le rôle des fonds structurels et du fonds de cohésion est également débattu. La tendance qui se dégage est de donner une grande importance à ces Fonds. La question du renforcement de la sécurité est importante pour les aéroports régionaux. Dans les petits aéroports, les exigences de renforcement de la sécurité représentent un coût très élevé, relativement aux risques que ces aéroports représentent en matière de sécurité pour la société. Sur d'autres questions, la réglementation européenne n'est pas perçue comme un facteur restrictif du développement des aéroports régionaux.

6. Spécialisation de l'aéroport

La plupart des régions ne voient pas de possibilités de spécialisation. Toutefois, le sud de la Suède et le Danemark se concentrent sur les opérations des compagnies aériennes pratiquant des bas tarifs.

7. Problèmes environnementaux

L'environnement est un sujet d'attention pour toutes les régions. Certaines ont des plans environnementaux spécifiques pour les aéroports. D'autres considèrent ceux-ci comme des entreprises ordinaires, pour lesquelles les normes habituelles en matière d'environnement sont d'application. En général, les impacts sur l'environnement sont considérés comme relativement faibles et inférieurs aux bénéfices économiques générés par l'aéroport.

8. Transparence financière des aéroports et lignes directrices en matière de subventions croisées et de subventions des pouvoirs publics

Bien que la plupart des régions estiment que la réglementation européenne relative aux aides d'État en vigueur actuellement ne limite guère le développement des aéroports régionaux, il est mentionné que la réglementation actuelle entrave le développement de nouveaux itinéraires dans les régions reculées.

9. Définition des aéroports régionaux

Les facteurs qui devraient entrer dans la définition sont les suivants:

- le nombre de passagers;
- le nombre de mouvements;
- le type de circulation;
- le bassin de captation.

La définition devrait être étendue pour comprendre aussi les aéroports de moins de 200 000 passagers par an.

10. Autres problèmes

Les autres problèmes relatifs à la capacité des aéroports régionaux évoqués par les participants sont les suivants:

- encourager les améliorations technologiques;
- l'utilisation militaire et civile combinée;
- le coût élevé du financement de l'accès à la surface par rapport au débit.

Réponses et contributions au questionnaire

Régions:

Salzbourg, Autriche

Tyrol, Autriche

Haute-Autriche, Autriche

Comté d'Århus, Danemark

Ville de Copenhague/région de l'Øresund, Danemark

Comté du Nord-Jutland, Danemark

Comté de Ribe, Danemark

Comté de Viborg, Danemark
Picardie, France
Rhône-Alpes, France
Languedoc-Roussillon, France
Sarre, Allemagne
Saxe, Allemagne
Saxe-Anhalt, Allemagne
Bavière, Allemagne
Hambourg, Allemagne
Rhénanie-Palatinat, Allemagne
Province autonome de Bolzano, Italie
Marches, Italie
Pouilles, Italie
Ombrie, Italie
Communauté de Madrid, Espagne
Murcie, Espagne
Girona, Espagne
Association des communes suédoises, Suède
Ville de Stockholm, Suède
East-Anglia, Royaume-Uni
Écosse, Royaume-Uni
Yorkshire et Humber, Royaume-Uni
Poméranie occidentale, Pologne
Açores, Portugal

Résolution du Comité des régions sur «Les recommandations de la Convention européenne»

(2003/C 256/10)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

- A. vu le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe (CONV 820/03) présenté par le président de la Convention européenne au Conseil européen de Thessalonique le 20 juin 2003;
- B. vu les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 et notamment la Déclaration de Laeken sur l'Avenir de l'Union européenne;
- C. vu les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003;
- D. vu la décision de son Bureau, en date du 5 juin 2003 au titre de l'article 265, paragraphe 5 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer une résolution sur le sujet,
- a adopté la résolution suivante lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 3 juillet).

1. La méthode de la Convention

Le Comité des régions

1.1. souligne le succès de la méthode ouverte de la Convention qui a permis d'aboutir à l'adoption d'un texte unique et sans option. Celle-ci constitue une méthode plus efficace de préparation pour la conférence intergouvernementale et représente pour les élus de la démocratie de proximité un apport considérable dans la vie démocratique de l'Union; maintient néanmoins que si le CdR avait eu la qualité de membre de la Convention, la légitimité de celle-ci s'en serait trouvée augmentée;

1.2. se félicite de la proposition de pérenniser cette méthode dans la procédure de révision du Traité instituant la Constitution européenne et invite la conférence intergouvernementale à prévoir la participation de plein droit de représentants du Comité des régions;

1.3. estime que le projet soumis par la Convention européenne aux Chefs d'État et de gouvernement constitue le fondement pour le futur traité instituant une Constitution pour l'Europe qui devra être finalisé par la Conférence intergouvernementale.

2. Les acquis de la Convention

Le Comité des régions

2.1. se félicite du consensus qui s'est exprimé en faveur d'une Constitution pour les citoyens européens, qui représente une avancée historique dans le processus de construction européenne;

2.2. accueille favorablement les progrès significatifs auxquels les conventionnels sont parvenus en vue de garantir, d'une part, une meilleure définition et répartition des compétences dans l'Union, d'assurer, d'autre part, une simplification de ses instruments et, enfin, de renforcer la légitimité démocratique, la transparence et l'efficacité de ses institutions;

2.3. considère, par conséquent, ces nouvelles dispositions constitutionnelles comme des acquis devant être confortés par la Conférence intergouvernementale;

2.4. se fait écho du sentiment favorable de la majorité des citoyens européens envers une Constitution européenne, signale toutefois la nécessité d'initier des campagnes de sensibilisation sur son contenu et sa portée; exige, à cet égard, d'être associé à ces campagnes par le truchement de ses élus locaux et régionaux.

3. La dimension locale et régionale dans l'Union

Le Comité des régions

3.1. se félicite de la reconnaissance constitutionnelle accordée au rôle des autorités locales et régionales dans l'Union consacrée dans le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe grâce notamment à:

- l'importance accordée aux valeurs et aux droits fondamentaux,
- au respect de l'autonomie locale et régionale,
- la reconnaissance de la diversité culturelle et linguistique,

- l'insertion de la cohésion territoriale dans les objectifs de l'Union,
- la reconnaissance de l'importance de la démocratie de proximité dans l'Union,
- la nouvelle définition du principe de subsidiarité,
- l'implication du Comité des régions dans le processus de contrôle ex post dans le cadre de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,
- l'octroi au Comité des régions du droit de recours devant la Cour de justice pour la défense de ses prérogatives,
- l'allongement du mandat de ses membres de 4 à 5 ans;

3.2. accueille très favorablement les propositions visant au renforcement institutionnel et politique du Parlement européen et de la Commission européenne; demande que, dans le même esprit de consolidation de la démocratie représentative de l'Union, le CdR puisse être reconnu en qualité d'institution dans le chapitre II du titre IV, ce qui ne porterait nullement atteinte au cadre institutionnel de l'Union;

3.3. demande, de par sa légitimité démocratique au sein de l'Union à être explicitement reconnu dans l'expression de la démocratie représentative;

3.4. demande le renforcement de sa fonction actuelle par le biais d'une clause horizontale qui prévoit que le CdR soit consulté dans les domaines de compétence partagée, pour les mesures de coordination des politiques économiques et de l'emploi et dans les domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément;

3.5. demande que les propositions suivantes des représentants du CdR soient prises en considération dans la Convention:

- l'octroi au Comité des régions du statut d'institution et des compétences allant au-delà de sa fonction consultative actuelle,

- l'insertion du Comité des régions dans le mécanisme de contrôle ex ante dans le cadre de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,
- la création d'une base juridique pour la coopération transfrontalière et interrégionale,
- l'extension de la participation du Comité des régions à tous les domaines dont l'application incombe aux collectivités locales et régionales;

3.6. demande, dès lors, aux membres de la Conférence intergouvernementale de les réexaminer dans un sens plus favorable et aux conventionnels de prendre en considération leurs propositions d'amendements pour les Parties III et IV du projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe; souligne en particulier que les travaux de la Convention ont montré un très vaste consensus sur la nécessité d'établir une base juridique pour la coopération transfrontalière et interrégionale qui, dès le début de l'intégration européenne, a joué un rôle crucial pour établir progressivement un espace européen sans frontière;

3.7. demande aux Chefs d'État et de gouvernement d'associer également le CdR aux travaux de la Conférence intergouvernementale;

3.8. encourage les États membres à comprendre dans leurs délégations au sein de la conférence intergouvernementale des représentants de leurs collectivités régionales et locales;

3.9. rend hommage à l'engagement de ses représentants et à leur contribution active aux travaux de la Convention européenne en leur qualité de porte-parole des autorités locales et régionales européennes;

3.10. invite son président à adresser cette résolution au président du Conseil européen, au président du Parlement européen, au président de la Commission européenne ainsi qu'à la Présidence de la Convention européenne.

Bruxelles, le 3 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen»

(2003/C 256/11)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen» (COM(2002) 769 final — 2002/0309 (COD));

vu la décision du Conseil, en date du 22 janvier 2003, en vertu de l'article 175, paragraphe 1 du traité instituant la communauté européenne, de le saisir d'une demande d'avis sur ce sujet;

vu la décision de son Bureau du 12 mars 2002, d'émettre un avis sur ce sujet et de charger la commission de la politique de cohésion territoriale des travaux en la matière;

vu le «Livre blanc sur la politique européenne des transports»⁽¹⁾ de la Commission européenne, du 12 septembre 2001;

vu la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport⁽²⁾;

vu son avis sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions — Réseau transeuropéen de transport: rapport 1998 sur la mise en oeuvre des orientations et priorités pour le futur» (Conformément à l'article 18 de la Décision n° 1692/96/CE) (COM(98) 614 final) (CdR 60/1999 fin)⁽³⁾;

vu son avis sur le «Livre blanc sur la politique européenne des transports» (CdR 54/2001 fin)⁽⁴⁾;

vu son avis sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport» (CdR 284/2001 fin)⁽⁵⁾;

vu le projet d'avis de la commission de la politique de cohésion territoriale adopté le 30 avril 2003 (CdR 93/2003 rév.) (rapporteur: M. Durnwalder, Chef du gouvernement de la province autonome de Bolzano — Tyrol méridional, (I-PPE));

considérant que:

- 1) le renforcement du niveau de sécurité des tunnels du réseau routier transeuropéen représente une nécessité reconnue par tous. Un niveau homogène d'exigences minimales est requis, mais il convient également d'évaluer de façon réaliste les coûts et les risques, tout en laissant largement aux États membres et aux régions la responsabilité de mettre en œuvre les mesures de sécurité;
- 2) étant donné que les adaptations structurelles et techniques des tunnels existants nécessitent d'importants investissements financiers, il est nécessaire de garantir un délai approprié aussi bien en fonction de la densité des tunnels sur chaque territoire, que de la classe d'équipement des tunnels considérés, donc du niveau de danger qu'ils représentent;

⁽¹⁾ Livre blanc de la Commission européenne du 12 septembre 2001 «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» (COM(2001) 370 final).

⁽²⁾ JO L 228 du 9.9.1996, p. 1, modifié par la décision n° 1346/2001/CE, JO L 185 du 6.7.2001, p. 1.

⁽³⁾ JO C 293 du 13.10.1999, p. 9.

⁽⁴⁾ JO C 192 du 12.8.2002, p. 8.

⁽⁵⁾ JO C 278 du 14.11.2002, p. 7.

- 3) les collectivités locales et régionales peuvent apporter une contribution essentielle sur ce sujet, étant donné qu'elles sont souvent les gestionnaires directes du réseau routier sur leur territoire et qu'elles prennent et coordonnent elles-mêmes un certain nombre de mesures de sécurité;
- 4) le renforcement des normes de sécurité dans les tunnels doit être complété par des mesures d'information et d'éducation appropriées à destination des utilisateurs du réseau routier, afin de diminuer le nombre des accidents;

a adopté à l'unanimité le présent avis lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 3 juillet).

1. Points de vue du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. se félicite de la volonté de la Commission de créer un nouveau système de mesures d'organisation, coordonnées à l'échelon de l'UE, destinées à assurer la sécurité des tunnels du réseau routier transeuropéen;

1.2. fait cependant remarquer que chaque tunnel constitue un ouvrage unique, et donc que des mesures de sécurité identiques ne sont pas si facilement applicables à chaque situation;

1.3. souligne en tout cas la nécessité d'utiliser des normes équivalentes, consolidées sur le plan international, afin de créer un niveau de sécurité uniforme le plus élevé possible dans l'ensemble de l'Union. Leur mise en œuvre ultérieure doit permettre d'établir des réglementations adaptées à la pratique et économiquement acceptables, qui tiennent compte de la situation des budgets publics;

1.4. regrette que trop peu de campagnes d'information soient organisées sur les règles de bon comportement dans les tunnels (par exemple maintenir des distances de sécurité plus grandes qu'à l'air libre, maintenir une distance de sécurité même dans le cas où la circulation est arrêtée ou très ralentie, fixer des règles de comportement à adopter en cas d'urgence); étant donné que les accidents sont le plus souvent dus à des défaillances humaines;

1.5. fait observer que le délai d'adaptation des tunnels existants ne devrait pas être défini d'après le seul critère de la densité des tunnels dans les différents États membres, mais également selon celui de la classe d'équipement des tunnels en question;

1.6. confirme que le système de sécurité qui doit être mis en place suppose d'importants investissements qui doivent être couverts par des moyens financiers suffisants, à la fois en raison de l'organisation qu'il suppose de créer et des mesures structurelles et techniques nécessaires;

1.7. estime donc que l'obligation de mise à niveau des tunnels existants doit être ciblée sur des mesures de prévention des dangers.

1.8. demande à ce que les administrations compétentes localement en matière de réseau routier ainsi que celles chargées des contrôles de sécurité soient entièrement intégrées à la planification, la mise en œuvre et l'utilisation de ce système de mesures. Dans une perspective de sécurité, ce sont non seulement les tunnels mais également l'ensemble du réseau routier qui sont à considérer comme un unique complexe, afin de pouvoir réfléchir de manière globale à la situation;

1.9. souhaite voir mettre en place un système similaire pour tous les tunnels de l'ensemble du réseau de transports européen, étant donné que la sécurité ne doit pas rester limitée à certaines portions d'itinéraire.

2. Recommandations du Comité des régions

Recommandation 1

Article 4 — paragraphe 2

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
(2) L'autorité administrative peut être établie à l'échelon national, régional ou local.	(2) L'autorité administrative peut être établie à l'échelon national, <u>mais de préférence</u> régional ou local.

Recommandation 2

Article 5

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>Les États membres désignent un ou plusieurs organes de contrôle technique afin d'effectuer des évaluations, des tests ou des contrôles au nom de l'autorité administrative. L'autorité administrative elle-même peut exercer cette fonction. Les organes de contrôle doivent satisfaire aux normes harmonisées relatives à l'activité des organismes d'évaluation de la conformité (EN 45000). Une organisation participant à la gestion d'un tunnel ne peut être accréditée comme organe de contrôle.</p>	<p>Les États membres <u>ou les régions</u> désignent un ou plusieurs organes de contrôle technique afin d'effectuer des évaluations, des tests ou des contrôles au nom de l'autorité administrative. L'autorité administrative elle-même, <u>de préférence</u>, peut exercer cette fonction. Les organes de contrôle doivent satisfaire aux normes harmonisées relatives à l'activité des organismes d'évaluation de la conformité (EN 45000). Une organisation participant à la gestion d'un tunnel ne peut être accréditée comme organe de contrôle.</p>

Recommandation 3

Articles 6 et 7

Le Comité des régions estime, concernant les articles 6 et 7, que ceux-ci devraient être moins détaillés afin que la mise en œuvre des mesures de sécurité soit laissée aux États membres ou aux régions, en fonction de l'organisation existante.

Recommandation 4

Article 11 — paragraphe 7

Le Comité des régions recommande, au sujet de l'article 11, paragraphe 7, que le délai d'adaptation prévu pour les tunnels existants tienne également compte des différentes classes d'équipement de ces tunnels, et que l'adaptation commence par les tunnels relevant de la première classe, pour se poursuivre par ceux des autres classes.

Recommandation 5

Article 13 — paragraphe 1

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>Analyse des risques</p> <p>Une analyse des risques est effectuée par un organisme indépendant, à la demande de l'autorité administrative et sous la responsabilité de celle-ci. ...</p>	<p>Analyse des risques</p> <p>Une analyse des risques est effectuée par un organisme indépendant, à la demande de l'autorité administrative et sous la responsabilité de celle-ci. ...</p>

Exposé des motifs

L'analyse des risques doit incomber à l'exploitant (gestionnaire de tunnel) dans le cadre de l'ensemble de sa mission.

Recommandation 6

Article 14 — titre et paragraphe 1

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>Dérogation pour innovation technique</p> <p>Afin de permettre l'installation d'équipements de sécurité innovants ou l'utilisation de procédures de sécurité innovantes, offrant un meilleur niveau de protection que les technologies actuelles prescrites dans la présente directive, une autorité administrative peut accorder une dérogation aux exigences de la directive, sur la base d'une demande dûment documentée présentée par le gestionnaire de tunnel.</p>	<p>Dérogation pour innovation technique</p> <p>Afin de permettre l'installation d'équipements de sécurité innovants ou l'utilisation de procédures de sécurité de <u>niveau égal ou renforcé</u>innovantes, offrant un meilleur <u>niveau de protection</u> que les technologies actuelles prescrites dans la présente directive, une autorité administrative peut accorder une dérogation aux exigences de la directive, sur la base d'une demande dûment documentée présentée par le gestionnaire de tunnel.</p>

Exposé des motifs

Les dérogations doivent également rester possibles pour les mesures de sécurité d'un niveau égal ou renforcé.

Recommandation 7

Annexe I — paragraphe 1.2.1

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>Si, pour un tunnel en projet, les prévisions à 15 ans montrent que le volume de trafic dépassera 9 000 véhicules par jour et par voie de circulation, un tunnel bitube à circulation unidirectionnelle est mis en place pour la date à laquelle ce chiffre sera dépassé.</p>	<p>Si, pour un tunnel en projet, les prévisions à 15 ans montrent que le volume de trafic dépassera 9 000 12 000 véhicules par jour et par voie de circulation, un tunnel bitube à circulation unidirectionnelle est mis en place pour la date à laquelle ce chiffre sera dépassé.</p>

Recommandation 8

Annexe I — paragraphe 1.4.2

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>La ventilation longitudinale n'est utilisée dans les tunnels à circulation bidirectionnelle que lorsque les conditions de circulation ordinaires permettent aux véhicules de sortir du tunnel dans la direction suivie par la fumée.</p>	<p>La ventilation longitudinale n'est utilisée dans les tunnels à circulation bidirectionnelle que lorsque dans les conditions de circulation ordinaires permettent aux véhicules de sortir du tunnel dans la direction suivie par la fumée <u>les cas où des calculs spécifiques ont apporté la preuve que les installations de ventilation longitudinale permettent de maîtriser l'envahissement par les fumées, au moins pendant la phase d'évacuation et de sauvetage.</u></p>

Recommandation 9

Annexe I — paragraphe 1.6

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
La distance entre les garages ne doit pas dépasser 1 000 mètres. L'autorité administrative peut imposer une distance moindre entre les garages si une analyse des risques conclut à la nécessité de cette mesure.	La distance entre les garages ne doit pas dépasser 1 000 mètres. L'autorité administrative peut imposer une distance moindre entre les garages si une analyse des risques conclut à la nécessité de cette mesure. <u>Si le tunnel présente une voie d'arrêt d'urgence, les garages ne sont pas indispensables.</u>

Recommandation 10

Annexe I — paragraphe 1.7.7

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Des moyens appropriés, par exemple des portes ou une surpression, empêchent la propagation de la fumée ou des gaz d'un tube à l'autre.	Des moyens appropriés, par exemple des portes ou une surpression, empêchent <u>doivent être installés pour éviter la propagation des incendies et</u> de la fumée ou des gaz d'un tube à l'autre.

Recommandation 11

Annexe I — paragraphe 1.8

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Dans la mesure où elles augmentent les risques, les pentes longitudinales supérieures à 5 % ne sont pas autorisées.	Dans la mesure où elles augmentent les risques, les pentes longitudinales supérieures à <u>5-6 %</u> ne sont pas autorisées, <u>à moins que les conditions géographiques ne permettent pas d'autre solution.</u>

Recommandation 12

Annexe I — paragraphe 1.11

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>Les tunnels sont équipés comme suit:</p> <ul style="list-style-type: none"> — indication des voies d'évacuation par un éclairage au moins tous les 100 m et par des panneaux tous les 25 m, placés entre 1,1 m et 1,5 m au-dessus du niveau de la voie d'évacuation, et par un éclairage et des panneaux placés au-dessus des niches de sécurité et du matériel de lutte contre l'incendie; — installation systématique d'extincteurs dans les tunnels, tous les 150 m au moins et aux entrées, ainsi que de bouches d'incendie pour les pompiers tous les 150 m au moins; — équipement de radiodiffusion dans tous les tunnels, avec fréquences spéciales utilisables par les services d'intervention. Le gestionnaire du tunnel et les services d'intervention peuvent interrompre les émissions radio pour diffuser des messages d'urgence; — systèmes de vidéosurveillance dans les tunnels de plus de 1 000 m, comprenant des dispositifs de détection automatique des incidents; — alimentation sûre des câbles de haute et basse tension (électricité, radio, etc.). Circuits électriques, de mesure et de contrôle conçus de telle sorte qu'une défaillance locale (due par exemple à un incendie) ne perturbe pas les circuits non touchés. 	<p>Les tunnels sont équipés comme suit:</p> <ul style="list-style-type: none"> — indication des voies d'évacuation par un éclairage au moins tous les 100 m et par des panneaux tous les <u>25-50 m</u>, placés <u>entre à 1,1 m et 1,52 m</u> au-dessus du niveau de la voie d'évacuation, et par un éclairage et des panneaux placés au-dessus des niches de sécurité et du matériel de lutte contre l'incendie; — <u>un marquage lumineux (éclairage à basse tension) au sol, entre la voie et le trottoir;</u> — <u>des feux de signalisation pour interrompre l'entrée dans le tunnel, non seulement à hauteur de l'entrée, mais à une certaine distance avant celle-ci;</u> — <u>des alarmes automatiques en cas de problèmes dès que (plusieurs options possibles):</u> — <u>le seuil d'alerte de la concentration en CO est dépassé,</u> — <u>le seuil d'alerte de l'opacité de l'air est dépassé,</u> — <u>un incendie est signalé au moyen d'un système de détection,</u> — <u>quelqu'un actionne le signal d'alarme;</u> — installation systématique d'extincteurs dans les tunnels, tous les <u>150-200 m</u> au moins et aux entrées, ainsi que de bouches d'incendie pour les pompiers tous les 150 m au moins; — équipement de radiodiffusion dans tous les tunnels, avec fréquences spéciales utilisables par les services d'intervention. Le gestionnaire du tunnel et les services d'intervention peuvent interrompre les émissions radio pour diffuser des messages d'urgence; — systèmes de vidéosurveillance dans les tunnels de plus de <u>1 000-5 000 m</u>, comprenant des dispositifs de détection automatique des incidents; — alimentation sûre des câbles de haute et basse tension (électricité, radio, etc.). Circuits électriques, de mesure et de contrôle conçus de telle sorte qu'une défaillance locale (due par exemple à un incendie) ne perturbe pas les circuits non touchés.

Recommandation 13

Annexe I — paragraphe 1.11.2

Le Comité des régions recommande, concernant l'annexe 1, paragraphe 1.11.2, de prévoir des aires de sauvetage pour les véhicules d'intervention et les hélicoptères aux entrées des tunnels de classe I, II et III.

Recommandation 14

Annexe I — paragraphe 1.13

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Il appartient à l'autorité administrative de décider s'il faut équiper certains tunnels (par ex. ceux où le volume de trafic est élevé et les besoins de sécurité particuliers) d'un poste de commande. La surveillance de plusieurs tunnels peut être centralisée dans un centre d'exploitation unique, par exemple grâce à la transmission des signaux vidéo et des données d'exploitation.	Il appartient à l'autorité administrative de décider s'il faut équiper certains tunnels (par ex. ceux où le volume de trafic est élevé et les besoins de sécurité particuliers) d'un poste de commande. La surveillance de plusieurs tunnels peut être centralisée dans un centre d'exploitation unique, par exemple grâce à la transmission des signaux vidéo et des données d'exploitation.

Recommandation 15

Annexe I — paragraphe 1.14

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Le drainage des liquides inflammables est rendu possible par la présence de rigoles bien conçues, intégrées dans le profil même de la coupe transversale des tunnels où le transit de marchandises dangereuses est autorisé.	Le drainage des liquides inflammables est rendu possible par la présence de rigoles bien conçues, intégrées dans le profil même de la coupe transversale des tunnels où le transit de marchandises dangereuses est autorisé. <u>Elles sont complétées par des coffrets à siphon (bouchons hydrauliques) qui arrêteront la propagation du feu en cas d'incendie.</u>

Recommandation 16

Annexe I — paragraphe 2.2

Le Comité des régions recommande, concernant l'annexe 1, paragraphe 2.2, que les responsables de la sécurité des tunnels de plus d'1 km de long mettent en place un plan d'alerte d'une part, et le testent au cours d'exercices réguliers (tous les 5 ans) avec les services d'intervention, et l'améliorent si nécessaire d'autre part;

Recommandation 17

Annexe I — paragraphe 2.5.1

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Pour tous les tunnels, y compris les tunnels transfrontaliers, un seul et même centre de commande gère la situation à tout moment.	Pour tous les tunnels de classe I ou II, y compris les tunnels transfrontaliers, <u>il convient de prévoir un seul et même centre de commande gère la situation à tout moment</u> service d'assistance où parviennent tous les avis d'incident technique.

Recommandation 18

Annexe I — paragraphe 3.2

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Lorsqu'un poids lourd est équipé de réservoirs supplémentaires, tels que des réservoirs montés sur la remorque ou des réservoirs non reliés en permanence à l'alimentation du moteur, le gestionnaire du tunnel veille à ce que ces réservoirs soient vides. Cette disposition ne s'applique pas aux bidons à carburant.	Lorsqu'un poids lourd est équipé de réservoirs supplémentaires, tels que des réservoirs montés sur la remorque ou des réservoirs non reliés en permanence à l'alimentation du moteur, le gestionnaire du tunnel veille à ce que ces réservoirs soient vides. Cette disposition ne s'applique pas aux bidons à carburant.

Exposé des motifs

Ce paragraphe semble superflu et devrait donc être supprimé.

Recommandation 19

Annexe I — paragraphe 4.2.1

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Les tunnels sont équipés pour assurer la continuité du fonctionnement des équipements de communication embarqués à bord des véhicules (c'est-à-dire radios, systèmes de navigation et de positionnement, téléphones mobiles).	Les tunnels sont équipés pour assurer la continuité du fonctionnement des équipements de communication embarqués à bord des véhicules (c'est-à-dire radios, systèmes de navigation et de positionnement, et téléphones mobiles).

Exposé des motifs

L'utilisation de systèmes de navigation et de positionnement n'apparaît pas essentielle dans les tunnels.

Recommandation 20

Annexe I — paragraphe 4.2.2

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Lorsqu'un usager compose le numéro d'urgence 112 par téléphone mobile depuis un tunnel, le gestionnaire du tunnel et les services d'intervention en sont avertis instantanément.	Lorsqu'un usager compose le numéro d'urgence 112 prévu par téléphone mobile depuis un tunnel, le gestionnaire du tunnel et les services d'intervention d'assistance défini par les autorités de surveillance en sont avertis instantanément.

Recommandation 21

Annexe I — paragraphe 1, 2^e tiret

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Le gestionnaire du tunnel consulte le responsable de la sécurité au stade de la conception de l'ouvrage. Sur avis favorable du responsable de la sécurité, le gestionnaire du tunnel présente les plans à l'autorité administrative pour approbation.	Le gestionnaire du tunnel consulte le responsable de la sécurité au stade de la conception de l'ouvrage. Sur avis favorable du responsable de la sécurité, <u>le gestionnaire la personne responsable du projet</u> du tunnel présente les plans à l'autorité administrative pour approbation.

Recommandation 22

Annexe II — paragraphe 2, 1^{er} et 3^e tiret

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<ul style="list-style-type: none"> — Le gestionnaire de tunnel conserve en permanence un dossier de sécurité pour chaque tunnel. Il en remet une copie au responsable de la sécurité. ... — Le dossier de sécurité ... — Le dossier de sécurité d'un tunnel en projet comprend: <ul style="list-style-type: none"> — la description de l'ouvrage projeté ainsi que de ses accès, accompagnée des plans nécessaires à la compréhension de sa conception et des dispositions d'exploitation prévues; — 	<ul style="list-style-type: none"> — Le gestionnaire de tunnel <u>ou la personne responsable du projet</u> conserve en permanence un dossier de sécurité pour chaque tunnel. Il en remet une copie au responsable de la sécurité. ... — Le dossier de sécurité ... — Le dossier de sécurité d'un tunnel en projet comprend: <ul style="list-style-type: none"> — la description de l'ouvrage projeté ainsi que de ses accès, accompagnée des plans nécessaires à la compréhension de sa conception et des dispositions d'exploitation <u>projetées</u> prévues; —

Recommandation 23

Annexe II — paragraphe 3, 3^e tiret

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Le gestionnaire du tunnel établit un dossier de sécurité complet. Ce dossier est constitué de:	Le gestionnaire du tunnel <u>ou la personne responsable du projet</u> établit un dossier de sécurité complet. Ce dossier est constitué de:

Recommandation 24

Annexe II — paragraphe 3, 4^e tiret

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Le gestionnaire du tunnel transmet ce dossier de sécurité au responsable de la sécurité, qui rend son avis sur l'ouverture du tunnel à la circulation publique.	Le gestionnaire du tunnel <u>ou la personne responsable du projet</u> transmet ce dossier de sécurité au responsable de la sécurité, qui rend son avis sur l'ouverture du tunnel à la circulation publique.

Recommandation 25

Annexe II — paragraphe 3, 5^e tiret

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Sur avis favorable du responsable de la sécurité, le gestionnaire du tunnel transmet ce dossier de sécurité à l'autorité administrative, qui peut décider de consulter l'organe de contrôle. Après réception des observations de l'organe de contrôle, l'autorité administrative prend la décision d'autoriser ou non, ou avec des conditions restrictives, l'ouverture du tunnel à la circulation publique, et la notifie au gestionnaire du tunnel. Une copie de cette décision est adressée aux services d'intervention.	Sur avis favorable du responsable de la sécurité, le gestionnaire du tunnel <u>ou la personne responsable du projet</u> transmet ce dossier de sécurité à l'autorité administrative, qui peut décider de consulter l'organe de contrôle. Après réception des observations de l'organe de contrôle, l'autorité administrative prend la décision d'autoriser ou non, ou avec des conditions restrictives, l'ouverture du tunnel à la circulation publique, et la notifie au gestionnaire du tunnel <u>ou à la personne responsable du projet</u> . Une copie de cette décision est adressée aux services d'intervention.

Recommandation 26

Annexe II — paragraphe 5

texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Une fois par an au minimum, le gestionnaire du tunnel organise, en coopération avec le responsable de la sécurité, des exercices pour le personnel du tunnel et les services d'intervention. Ces exercices —	Une fois par an Au moment de sa mise en exploitation et tous les 5 ans au minimum, ainsi qu'à chaque fois que <u>les consignes de sécurité sont renouvelées en raison de modifications</u> , le gestionnaire du tunnel organise, en coopération avec le responsable de la sécurité, des exercices pour le personnel du tunnel et les services d'intervention. Ces exercices —

Recommandation 27

Annexe III

Le Comité des régions recommande, concernant l'Annexe III, que la signalisation routière soit globalement facile à comprendre et la plus évidente possible, elle doit en tous cas être décidée à l'unanimité sur le plan européen et ne pas surcharger les tunnels.

Bruxelles, le 3 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

Avis du Comité des régions sur «La gestion et les conséquences des catastrophes naturelles: quelles tâches pour la politique structurelle européenne?»

(2003/C 256/12)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau en date du 19 novembre 2002, conformément à l'article 265, paragraphe 5, du Traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis sur le thème «La gestion et les conséquences des catastrophes naturelles: quelles tâches pour la politique structurelle européenne?», et de charger les commissions de la «politique de cohésion territoriale» (saisie à titre principal) et du «développement durable» de l'élaboration de l'avis;

vu l'avis complémentaire de la commission du «développement durable» (rapporteur: M. Gottardo (I-PPE), Conseiller régional du Frioul-Vénétie-Lulienne) (DI CdR 12/2003 fin);

vu son avis du 14 janvier 1999 sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire» (SDEC) (CdR 266/98 fin) ⁽¹⁾;

vu son avis du 14 novembre 2001 sur le «Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale» (CdR 74/2001 fin) ⁽²⁾;

vu son avis du 15 février 2001 sur «La structure et les objectifs de la politique régionale européenne dans le contexte de l'élargissement et de la mondialisation: ouverture du débat» (CdR 157/2000 fin) ⁽³⁾;

vu le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 ⁽⁴⁾ portant dispositions générales sur les Fonds structurels;

vu le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale du 31 janvier 2001 (COM(2001) 24 final) et l'avis du Comité des régions y relatif (CdR 74/2001 fin) ⁽²⁾;

⁽¹⁾ JO C 93 du 6.4.1999, p. 36.

⁽²⁾ JO C 107 du 3.5.2002, p. 27.

⁽³⁾ JO C 148 du 18.5.2001, p. 25.

⁽⁴⁾ JO L 161 du 26.6.1999, p. 7.

vu le premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale — Synthèse et prochaines étapes (COM(2002) 46 final) et l'avis du Comité des régions y relatif (CdR 101/2002 fin) ⁽¹⁾;

vu son avis du 9 avril 2003 sur «La cohésion territoriale» (rapporteur: M. Ramón Luis Valcárcel Siso, Président de la communauté autonome de Murcie (E-PPE)) (CdR 388/2002 fin);

vu l'Accord partiel ouvert en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques majeurs (Programme EUR-OPA géré par le Conseil de l'Europe), avec une référence particulière à la protection du patrimoine culturel dans les zones d'activité sismique;

vu la décision du Conseil du 23 octobre 2001 ⁽²⁾ instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile;

vu le règlement du Conseil (CE) n° 2012/2002 ⁽³⁾ instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne;

vu les documents de la DG Environnement dans le cadre du processus de consultation lancé par la Commission européenne sur «la sensibilisation de la population et le renforcement de la sécurité face aux risques naturels ou anthropiques», en perspective de la prochaine adoption d'une communication sur ce thème;

vu le projet d'avis élaboré par la commission de la politique de cohésion territoriale le 30 avril 2003 (CdR 104/2003 rév.), rapporteurs: Mme Maria Rita Lorenzetti (I-PSE), Présidente de la région Ombrie et M. Stanislaw Tillich (D-PPE), Ministre des Affaires fédérales et européennes et chef de la chancellerie d'État, État libre de Saxe;

considérant ce qui suit:

- 1) le traité sur l'Union européenne préconise expressément, dans son préambule, le renforcement de la solidarité entre les peuples ainsi que la promotion du progrès économique et social de la population des États membres;
- 2) les événements naturels exceptionnels et les accidents technologiques ont souvent des retombées particulièrement graves en termes de dommages matériels et humains; en outre, les régions européennes où ils se produisent se caractérisent souvent non seulement par une forte densité de population mais aussi par la présence de centres urbains d'une grande valeur sur le plan culturel et de la productivité;
- 3) la société industrielle européenne moderne applique des procédés de production et de transport présentant des risques élevés d'accidents, notamment en cas d'événements naturels exceptionnels;
- 4) certaines régions risquant plus que d'autres d'être l'objet de phénomènes naturels exceptionnels, la solidarité entre les régions est essentielle;
- 5) les graves dommages occasionnés entraînent souvent une nette détérioration de la situation économique et sociale et par suite un ralentissement du processus de développement;
- 6) l'expérience montre que les événements exceptionnels liés à des facteurs climatiques sont de plus en plus fréquents et sévères et sont gravement préjudiciables aux personnes et aux biens, ainsi qu'à l'environnement;
- 7) les mesures de prévention visant à atténuer les dommages provoqués par les phénomènes naturels exceptionnels et les accidents technologiques sont en principe plus avantageuses que les dépenses requises par les travaux de reconstruction ultérieurs;

⁽¹⁾ JO C 66 du 9.3.2003, p. 11.

⁽²⁾ JO L 297 du 15.11.2001, p. 7.

⁽³⁾ JO L 311 du 14.11.2002, p. 3.

- 8) le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne en tant qu'instrument d'intervention d'urgence en cas de catastrophes spécifie que «l'action de la Communauté ne devrait pas se substituer à la responsabilité des tiers qui, en vertu du principe "pollueur — payeur" sont responsables au premier chef des dommages qu'ils ont causés, ni décourager les actions de prévention, tant au niveau des États membres que de la Communauté»;
- 9) il est extrêmement difficile de faire la part des dommages importants provoqués par des événements naturels exceptionnels des graves atteintes environnementales causées par d'autres événements,
- a adopté à l'unanimité le présent avis, lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 3 juillet).

1. Points de vue du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. juge essentiel de traiter séparément les mesures de prévention, de gestion des calamités actuelles et d'assistance ainsi que d'évaluer le rôle des Fonds européens dans ce contexte;

1.2. définit comme catastrophes dans le cadre du présent avis les dommages graves occasionnés à des biens, à des personnes et à l'environnement par des événements naturels exceptionnels ou par des accidents technologiques. Le présent avis ne prend pas en considération les calamités provoquées par des actes intentionnels;

1.3. prend acte avec intérêt des activités à caractère scientifique exercées par le centre de recherche communautaire pour la prévision des catastrophes naturelles;

1.4. accueille favorablement la création du Fonds de solidarité; relève néanmoins le manque de coordination entre ce Fonds et les Fonds structurels et la perte de synergie qui en résulte;

1.5. observe et regrette en particulier que l'approche principalement suivie jusqu'ici par la Commission européenne dans la gestion du Fonds de solidarité n'ait permis de réaliser qu'une remise en état provisoire des infrastructures et non pas des mesures de reconstruction définitive de ces dernières;

1.6. accueille en principe favorablement la décision du Conseil instituant un «mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile»⁽¹⁾;

1.7. souligne toutefois que les régions et les communes, en tant que collectivités territoriales compétentes dans le cadre d'une coordination décentralisée, ont un rôle central à jouer dans la protection contre les catastrophes et dans leur gestion;

1.8. accueille favorablement les nombreux accords bilatéraux relatifs aux interventions de secours qui permettent aux

équipes d'intervention et aux volontaires de part et d'autre des frontières de faire connaissance et de surmonter les barrières linguistiques, en favorisant encore le processus d'intégration européenne. L'initiative communautaire *Interreg*, dans ses divers aspects, apporte elle aussi une précieuse contribution en ce sens;

1.9. constate avec satisfaction que les Fonds structurels encouragent les mesures en faveur de la prévention des catastrophes et de la gestion des retombées des catastrophes naturelles, mais déplore l'impossibilité de procéder à une redistribution des ressources entre ces Fonds. De plus, le cofinancement constitue souvent un obstacle aux transferts nécessaires, en raison de la diversité des sources de financement;

1.10. note avec préoccupation que dans la période de programmation en cours, seules les régions éligibles aux objectifs 1 et 2 peuvent bénéficier des aides communautaires prévues par les Fonds structurels pour la gestion des catastrophes;

1.11. observe également que dans le système actuel de fonctionnement des Fonds structurels, les zones à risque sont contraintes de réaffecter à la prévention d'importantes ressources financières qui auraient pu être consacrées à des mesures d'investissement en faveur de leur développement économique. Cette inégalité remet en cause l'objectif même de la cohésion territoriale et d'un développement juste et équilibré;

1.12. souligne que les citoyens et les entreprises ont eux aussi un rôle déterminant à jouer dans la prévention et les interventions de premier secours et que dès lors il est nécessaire de faire en permanence œuvre de sensibilisation.

2. Recommandations du Comité des régions

Prévention des catastrophes

Le Comité des régions

2.1. demande la réalisation d'une analyse des risques qui respecte les normes communautaires et qui recouvre la totalité des types et des combinaisons de risques pour les différentes zones. Il convient notamment d'évaluer les risques liés aux

⁽¹⁾ Décision n° 792/2001/CE.

séismes, à l'activité volcanique, aux inondations, aux pluies torrentielles, aux glissements de terrain ou aux coulées de boue, aux incendies de forêt, aux installations industrielles et minières, aux accidents terrestres et maritimes liés au transport autorisé de matières dangereuses. Cette analyse doit s'effectuer en collaboration avec les communes, les régions et les autorités responsables au niveau national et les résultats doivent ensuite être mis à la disposition des États membres. Il revient à la Commission de proposer des procédures harmonisées qui assurent la comparabilité des résultats de l'analyse. L'analyse des risques doit tenir compte de facteurs tels que le niveau de risque (probabilité de survenue d'un sinistre d'une ampleur donnée; il est établi à partir d'une connaissance du terrain et d'une étude de la zone en vue de l'identification des risques), la vulnérabilité (propension d'un système à subir des dommages; elle s'établit à partir d'une analyse de la vulnérabilité des bâtiments, des infrastructures, des établissements industriels et des quartiers urbains, notamment des centres historiques, sur la base de l'existence de risques potentiels) et l'exposition (quantité d'objets, de bâtiments, d'infrastructures, d'établissements et de personnes susceptibles d'être touchés par le sinistre);

2.2. demande l'introduction pour les zones faisant l'objet d'une analyse des risques de classes de risque à l'échelle européenne, permettant de définir des mesures ciblées et graduelles pour la prévention des catastrophes;

2.3. demande que l'analyse des risques donne lieu aux mesures suivantes:

- établissement d'un réseau d'instruments d'identification des risques en liaison avec les réseaux nationaux de la protection civile;
- extension de l'évaluation scientifique à toutes les zones présentant des risques;
- introduction de procédures de coordination entre toutes les autorités compétentes;
- développement de partenariats entre les régions exposées à des risques similaires en termes de catastrophes, en vue de l'échange d'informations sur la gestion des situations d'urgence, laquelle peut intéresser d'innombrables citoyens à long terme;

2.4. demande que l'analyse des risques revête un caractère obligatoire dans la gestion territoriale. Une liste de mesures susceptibles de réduire le risque doit être établie sur la base de cette analyse. Les régions transfrontalières vulnérables nécessitent une coordination de la gestion du territoire entre les pays concernés, coordination qui relève de leur responsabilité;

2.5. estime important d'intensifier et de promouvoir la coopération générale entre les zones exposées à des risques similaires (tels que les risques sismiques) et en particulier entre les zones contiguës qui de par leur situation géographique rencontrent des risques communs (telles que les crues d'un fleuve et les phénomènes de dégradation hydrogéologique). Il en va de même pour la coopération transfrontalière en matière d'analyse des risques et de prévention;

2.6. invite la Commission, le Parlement et le Conseil à s'assurer de l'opportunité de procéder à une évaluation de la sécurité des édifices publics, des biens culturels, des établissements industriels et autres constructions de dimensions données. Une procédure codifiée d'évaluation de la sécurité (ES — Évaluation Sécurité) pourrait être utile à cette fin. L'utilisation de ressources communautaires doit en principe être subordonnée à une telle évaluation préventive;

2.7. appelle de ses vœux l'introduction de systèmes d'alarme et de communication communs, notamment pour les prévisions météorologiques, la surveillance sismique et l'activité volcanique, et pour les communications d'urgence. Étant donné que les régions ou les États membres pourraient ne pas être en mesure de gérer à eux seuls de tels systèmes, il est nécessaire de promouvoir entre les autorités nationales et européennes une coopération structurée qui permette un échange standardisé de données et, pour les catastrophes naturelles, lorsque c'est possible, un avertissement efficace permettant de disposer d'un temps de réaction correspondant. Il est recommandé dans ce contexte d'instituer une agence compétente au niveau européen;

2.8. demande que des centres régionaux de protection civile soient mis en place dans chaque zone ou région à risque afin de collecter et de traiter les données en provenance des réseaux de surveillance, de mettre en oeuvre des actions de formation, d'étude et de recherche et de lancer des mesures d'urgence. La responsabilité de ces initiatives reste du ressort des régions. S'agissant des initiatives d'étude et de recherche, le Comité recommande d'assurer la collecte d'éléments documentaires et photographiques concernant des phénomènes analogues qui se sont produits dans les années et les siècles passés dans ces régions, et de promouvoir des actions visant à faciliter les contacts et les relations entre les universités européennes et entre les instituts spécialisés;

2.9. plaide en faveur d'une cohérence accrue des efforts déployés dans le domaine de la protection civile et dans le domaine militaire;

2.10. invite la Commission à s'assurer de l'interopérabilité des équipements et des moyens de communication disponibles dans les États membres en cas de catastrophes et à présenter des propositions d'harmonisation en ce sens;

2.11. recommande une promotion accrue des compétences linguistiques des responsables à tous les niveaux;

2.12. réclame, s'agissant des actions innovatrices, une promotion accrue de l'échange de bonnes pratiques et la mise en réseau des responsables de la protection civile;

2.13. prône l'échange des meilleures pratiques et une juste répartition des responsabilités en matière de protection civile entre le niveau local, régional et national, ainsi que l'utilisation des connaissances scientifiques des universités européennes et des instituts de recherche spécialisés en la matière.

Survenue d'une catastrophe

Le Comité des régions

2.14. demande instamment que soit abaissé à un milliard d'EUR le seuil minimal des dommages prévu par le Fonds de solidarité de l'UE, comme proposé initialement par la Commission européenne. Les crédits alloués au titre de ce Fonds devraient eux aussi être soumis au principe d'additionnalité. Il y a lieu d'accélérer le processus de décision et les procédures de paiement, de sorte que les crédits puissent être versés dès la survenue de la catastrophe et être efficacement utilisés afin de faire face à ces événements;

2.15. exhorte à associer activement et de manière appropriée les régions aux mesures prévues par le «mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile» (1).

Reconstruction

Le Comité des régions

2.16. prône plus de flexibilité, pendant une période limitée, dans l'adjudication des marchés publics, de manière à éviter les risques de retard et les coûts des appels d'offres européens. C'est là la seule façon d'accélérer la reconstruction;

2.17. accueille favorablement l'instrument de la BEI visant à accorder des prêts aux meilleures conditions et préconise une flexibilité élevée dans ce contexte;

2.18. invite à tenir obligatoirement compte de l'analyse des risques lors de la reconstruction, afin de ne pas répéter les erreurs du passé. Les mesures mises en oeuvre devraient être fondées sur le principe de durabilité et par conséquent il ne faudrait procéder à des travaux provisoires qu'en cas de nécessité technique;

2.19. estime que le patrimoine culturel, qu'il s'agisse de monuments d'une valeur architecturale éminente ou de complexes historiques mineurs, requiert une approche spécifique. En règle générale, mais à plus forte raison s'agissant de bâtiments historiques mineurs, les projets de reconstruction devraient avoir pour objet d'adapter ou tout au moins d'améliorer la sécurité structurelle et la lutte contre la pollution de l'environnement, et de favoriser l'utilisation des sources d'énergie alternatives et le respect des niveaux de vie actuels. Les interventions de réparation et reconstruction devront respecter les caractéristiques historiques, architecturales et typologiques des sites endommagés, en vue de la sauvegarde du riche patrimoine immobilier existant.

Financement

Le Comité des régions

2.20. demande une plus grande souplesse d'utilisation des Fonds structurels pour les mesures évoquées ci-dessus, également en ce qui concerne la possibilité d'un transfert de ressources entre ces Fonds;

2.21. propose d'autoriser le dégagement de ressources supplémentaires du Fonds de solidarité aux fins de la reconstruction;

2.22. considère que la réalisation d'une analyse des risques doit être la condition de l'éligibilité aux financements destinés à la reconstruction. Les mesures de reconstruction doivent tenir compte des conditions naturelles (telles que la remise en état des zones naturellement inondables) et viser à empêcher ou limiter la reproduction de dommages résultant d'une catastrophe naturelle ou d'un accident technologique. Il se peut qu'une intervention dans le domaine du droit des assurances soit également nécessaire à cette fin, afin que le remboursement des dégâts ne soit pas obligatoirement lié au rétablissement des conditions initiales, lorsque cela reviendrait à reconstruire sans remédier au risque initial;

2.23. juge nécessaire d'associer plus largement les régions au choix des instruments à utiliser;

2.24. juge opportun que dans le cadre de la prochaine évaluation intermédiaire des Fonds structurels, les orientations de la Commission concernant les interventions des Fonds structurels pour la période 2004-2006 donnent une nette priorité aux interventions destinées à la prévention des risques;

2.25. en conclusion, considérant que le Fonds de solidarité de l'Union européenne encourage «les actions de prévention, tant au niveau des États membres que de la Communauté» et considérant que les catastrophes peuvent toucher des zones géographiques riches ou pauvres, indépendamment de leur éligibilité à un objectif spécifique de la politique structurelle, le Comité des régions invite à créer, dans le cadre de la réorganisation des Fonds structurels pour la période ultérieure à 2007, une initiative communautaire en matière de protection civile pour la prévention des catastrophes et la lutte contre celles-ci. Il invite également à combiner ces aides avec une application plus souple des dispositions relatives aux aides d'État, pour la reconstruction des économies subordonnées dans les secteurs touchés.

Cette initiative permettrait de mieux coordonner l'action communautaire dans ce domaine, en encadrant de manière plus claire et cohérente les différents instruments d'intervention existants (programmes nationaux, actions innovatrices, programme cadre de recherche et protection civile) et en complétant l'objectif de secours immédiat poursuivi par le Fonds de solidarité.

(1) Décision du Conseil n° 792/2001/CE.

La nouvelle initiative communautaire devrait être indépendante des objectifs des Fonds structurels et disposer d'une dotation financière correspondant à celle de l'initiative communautaire

Interreg. Conformément au principe selon lequel mieux vaut prévenir que guérir, cette initiative devrait encourager les mesures de coopération entre les régions.

Bruxelles, le 3 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

Avis du Comité des régions sur le «Quatrième rapport de la Commission concernant l'application de la directive 89/552/CEE "Télévision sans frontières"»

(2003/C 256/13)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le Quatrième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant l'application de la directive 89/552/CEE «Télévision sans frontières» (COM(2002) 778 final) du 6 janvier 2003;

vu la décision de la Commission européenne du 6 janvier 2003 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, paragraphe 1^{er} du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau du 6 février 2002 de charger la commission de la culture et de l'éducation d'élaborer un avis en la matière;

vu la directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, telle que modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 1997;

vu le Troisième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social concernant l'application de la directive 89/552/CEE «Télévision sans frontières»;

vu la résolution du Parlement européen sur le Troisième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social concernant l'application de la directive 89/552/CEE «Télévision sans frontières»;

vu la Cinquième communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la mise en oeuvre des articles 4 et 5 de la directive 89/552/CEE «Télévision sans frontières», telle que modifiée par la directive 97/36/CE, pour la période 1999 et 2000 (COM(2002) 612 final), du 8 novembre 2002;

vu la recommandation du Conseil, du 24 septembre 1998, concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine;

vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant certains aspects juridiques liés aux oeuvres cinématographiques et autres oeuvres audiovisuelles (COM(2001) 534 final), du 26 septembre 2001;

vu le projet d'avis (CdR 90/2003 rév.) adopté le 12 mai 2003 par la commission de la culture et de l'éducation (rapporteur: M. José Muñoa Ganuza, Délégué du Président du Gouvernement basque pour les relations extérieures (E-AE));

considérant:

- 1) que ce secteur fait face à un moment crucial de transition et de développement dans le nouveau contexte numérique, qui nécessite de lourds investissements technologiques de la part des opérateurs, ainsi qu'un investissement indispensable en termes d'adaptation et de renforcement des capacités des ressources humaines;
- 2) que le passage au numérique dans l'audiovisuel conduit à l'internationalisation et à la mondialisation de ce secteur, processus qui favorisent l'essor des programmes audiovisuels et culturels locaux et régionaux;

a adopté à l'unanimité l'avis suivant lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 3 juillet).

1. Points de vue du Comité des régions

Nouveau contexte

Le Comité des régions

1.1. exprime sa satisfaction quant à l'initiative de la Commission de réviser la directive et de susciter un débat sur la nécessité éventuelle d'adapter le cadre réglementaire communautaire à l'évolution récente des marchés et des nouvelles technologies;

1.2. considère que la directive européenne «Télévision sans frontières» (89/552/CEE) a, au fil des années, contribué de façon constante et décisive à la relance du secteur audiovisuel en Europe;

1.3. soutient la nécessité pour la Commission de promouvoir et de renforcer la libre diffusion de services télévisuels dans le marché intérieur en sauvegardant les principes fondamentaux d'intérêt général, tels que le pluralisme, la dignité humaine, la protection des mineurs, des consommateurs et de la propriété intellectuelle, ainsi que la préservation de la diversité culturelle;

1.4. estime que l'UE doit, par ses actions et ses politiques, favoriser le processus de transition vers une introduction correcte de la télévision numérique en Europe, de telle manière que les citoyens et les opérateurs puissent tirer profit des avantages de la numérisation.

Radiodiffusion de caractère régional et local

Le Comité des régions

1.5. observe que l'importance relative des opérateurs de télévision locaux et régionaux en Europe est croissante. Ces opérateurs ont une évidente vocation sociale, culturelle et de service au citoyen;

1.6. constate que, du point de vue de la promotion de l'industrie audiovisuelle européenne, les télévisions régionales et locales réalisent d'ordinaire plus de «productions propres», de sorte que leur contribution au développement du secteur et à la compétitivité de l'industrie s'avère plus directe et efficace;

1.7. souligne qu'une initiative visant à promouvoir et à favoriser l'accès à l'Union européenne de radiodiffusion (UER) de toutes les chaînes de télévision publiques, indépendamment de leur caractère national ou régional, contribuerait à étendre dans une grande mesure la diffusion des événements d'importance majeure pour la société.

Consultations publiques à l'initiative de la Commission

Thème 1: L'accès aux grands événements d'intérêt social

Le Comité des régions

1.8. constate que la garantie d'accès aux événements d'importance sociale majeure au plus grand nombre de citoyens possible est cruciale, ce qui signifie que le droit à l'information et la liberté d'expression ne sont pas possibles sans une libre circulation de l'information.

Thème 2: La promotion de la diversité culturelle et de la compétitivité de l'industrie européenne de programmes audiovisuels

Le Comité des régions

1.9. observe que, sans préjudice des compétences des États membres, les futures dispositions législatives destinées à promouvoir l'industrie audiovisuelle européenne doivent garantir la mise en oeuvre de l'article 151, paragraphe 4 du traité instituant la Communauté européenne, qui prévoit la nécessité pour la Communauté de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures dans les politiques et les actions qu'elle mène;

1.10. considère qu'en ce qui concerne la promotion des œuvres européennes et la création des sociétés de production indépendantes, la directive a atteint les objectifs concrets proposés, étant donné que l'on note une tendance positive quant à la diffusion d'œuvres européennes, en général, et de productions indépendantes, en particulier;

1.11. estime qu'il est nécessaire d'encourager et/ou d'autoriser les aides aux services régionaux de radiodiffusion télévisuelle, afin de garantir à l'avenir la diversité culturelle et régionale également dans le domaine de la télévision numérique, eu égard aux investissements requis lors du passage à la production et à la diffusion numérique, et au fait que les services télévisuels de caractère régional et local émettent davantage de contenus de production propre;

1.12. souscrit pleinement à la nécessité pour la Communauté de développer un «paquet audiovisuel» intégral, qui compléterait la nouvelle directive par des mesures de soutien au secteur audiovisuel européen, telles que le programme MEDIA Plus ou l'initiative i2i.

Thème 3: La protection des intérêts généraux dans la publicité télévisée, le parrainage, le téléachat et l'autopromotion

Le Comité des régions

1.13. estime que des situations de déséquilibre sont apparues en ce qui concerne le respect des quotas de publicité dans les divers États membres, y compris entre différents opérateurs de télévision d'un même État;

1.14. juge positif le fait que la Commission veuille maintenir les règles en matière de publicité, notamment la distinction claire entre contenu éditorial et communication publicitaire, et mette en place des mécanismes de contrôle et de surveillance de ces règles;

1.15. partage la préoccupation de la Commission d'anticiper les mesures réglementaires face aux nouvelles voies techniques qu'offrent les nouvelles technologies à la publicité télévisée, qu'elle soit virtuelle ou interactive;

1.16. insiste pour que le financement commercial tienne également lieu de support fondamental au développement de l'industrie audiovisuelle européenne et qu'à cette fin il s'effectue dans des conditions équitables dans tous les États membres;

1.17. appuie l'initiative de la Commission d'élaborer une directive cadre sur les pratiques commerciales loyales, ainsi que des codes de conduite à l'échelle européenne, ou la création d'un instrument juridique en faveur de la coopération entre les autorités chargées de veiller au respect de la réglementation.

Thème 4: La protection des mineurs et l'ordre public — Le droit de réponse

Le Comité des régions

1.18. soutient la procédure établie par la directive afin d'assurer la protection des mineurs, car elle permet de combiner une série de critères spécifiques d'interdiction et la liberté de réception;

1.19. adhère pleinement à l'objectif de protéger les mineurs contre des programmes susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral, en veillant également à ce que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité, et se félicite de la possibilité exceptionnelle offerte en la matière à l'État membre de réception dans les cas où celui-ci diffère de l'État membre compétent pour la radiodiffusion télévisuelle;

1.20. souscrit à l'objectif visant à étudier les pratiques de classification des contenus dans les divers États membres ainsi qu'en fonction des différents supports ou canaux de distribution, afin d'atténuer la confusion pouvant résulter de la variété des pratiques de classification;

1.21. soutient la volonté de pouvoir étendre la disposition relative au droit de réponse à d'autres moyens de communication, afin qu'il ne soit pas exclusivement réservé à la télévision.

Thème 5: Aspects liés à la mise en oeuvre

Le Comité des régions

1.22. estime juste la disposition selon laquelle la responsabilité et la compétence incombent à l'État membre d'où proviennent les émissions de radiodiffusion télévisuelle, comme le prévoit la directive depuis sa révision en 1997, évitant ainsi que plus d'un État membre puisse être compétent.

Thème 6: Le droit d'accès à des «extraits courts» et autres éléments non couverts par la directive

Le Comité des régions

1.23. juge positive l'introduction du droit à l'information («accès à des extraits courts») dans la nouvelle directive, compte tenu notamment des possibilités nouvelles qu'offre la technologie numérique en termes de multiplicité des supports et des canaux, et de la nécessité de favoriser l'accès à ce droit aux téléspectateurs des opérateurs de télévision régionaux et locaux, plus particulièrement ceux qui utilisent les langues minoritaires et/ou régionales;

1.24. recommande de continuer à garantir la souplesse de la législation relative à la diffusion des événements d'importance majeure sur les chaînes diffusées en clair en respectant les spécificités de chaque pays; il conviendrait d'examiner la possibilité de dresser une liste européenne des événements d'importance majeure;

1.25. demande une meilleure coordination de la prochaine directive «Télévision sans frontières» avec la directive 93/83/CEE, appelée «Câble et satellite», qui encourage une coordination accrue des droits d'auteur;

1.26. recommande de transformer la directive sur la télévision sans frontières en un cadre réglementaire européen cohérent visant à promouvoir les services audiovisuels, avec une modulation de la réglementation pour les différents services, tout en conservant la neutralité technologique.

2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

2.1. invite la Commission à veiller, pour l'avenir, au maintien des lignes d'action mises en œuvre par la directive;

2.2. prie les États membres, au moment de diffuser les grands événements de portée sociale (en particulier, sportifs) visés à l'article 3 bis de la directive, d'être sensibles aux langues régionales ou minoritaires sur son territoire et, dans la mesure du possible, de diffuser également lesdits événements dans ces langues à l'adresse des régions concernées;

2.3. recommande de maintenir le système de quotas établi par la directive pour la promotion des œuvres européennes et les créations des sociétés de production indépendantes;

2.4. propose que la future directive favorise la diffusion des services télévisuels régionaux ou locaux, y compris ceux qui

émettent des contenus dans des langues régionales et/ou minoritaires, qui contribuent à insuffler un nouvel élan à l'industrie audiovisuelle européenne tout entière;

2.5. propose que les mécanismes et instruments de promotion des œuvres européennes tiennent dûment compte des productions réalisées dans des langues régionales et/ou minoritaires, dans le but de promouvoir la diversité culturelle existant en Europe;

2.6. propose de renforcer l'instrument d'autorégulation dans la nouvelle directive «télévision sans frontières»; cela doit toutefois s'accompagner d'un contrôle de l'État;

2.7. recommande que l'on continue de rechercher des solutions afin de réduire le quota de publicité et de protéger ainsi les droits des consommateurs et les téléspectateurs;

2.8. appuie le travail réalisé par la Commission en faveur de la protection des mineurs et se rallie à l'idée d'étudier les pratiques de classification des contenus dans les différents États membres;

2.9. propose que le droit à l'information («accès à des extraits courts») soit réglementé par la directive, de même qu'une coordination accrue avec la directive 93/83/CEE «Câble et satellite»;

2.10. soutient la ligne de politique audiovisuelle visant à insister davantage sur la promotion des valeurs sociales, culturelles et humaines qui caractérisent l'Union, dans le but de renforcer et diffuser l'identité européenne aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières communautaires;

2.11. propose que les télévisions régionales et locales qui diffusent des contenus dans des langues minoritaires bénéficient d'un soutien spécifique et réel au titre de programmes et d'initiatives, tels que MEDIA Plus ou l'initiative i2i, qui renforce les possibilités de MEDIA Plus favorisant les accords de coopération transfrontalière sur le plan régional et local.

Bruxelles, le 3 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE

Avis du Comité des régions sur «L'impact pour les autorités locales et régionales des négociations sur l'accord général des services (AGCS) au sein de l'OMC»

(2003/C 256/14)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau du 8 avril 2003, conformément à l'article 265 paragraphe 5 du Traité instituant la Communauté européenne, de charger la commission des relations extérieures de l'élaboration d'un avis sur l'impact pour les autorités locales et régionales des négociations sur l'accord général des services (AGCS) au sein de l'OMC;

vu l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Accord général des services (AGCS) de 1994 ⁽¹⁾;

vu la communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur l'approche de l'Union européenne en vue du cycle de négociations du millénaire au sein de l'Organisation mondiale du commerce (COM(1999) 331 final);

vu le rapport du Parlement européen contenant les recommandations du Parlement européen à la Commission sur les négociations conduites dans le cadre de l'OMC sur l'agenda incorporé (2028/2001 (INI), A5-0076/2001 du 28 février 2001);

vu son avis sur «Les positions de l'UE dans le domaine agricole pour le prochain cycle de négociations de l'OMC» (CdR 327/1999 fin) ⁽²⁾;

vu la résolution de l'Assemblée des régions d'Europe du 18 octobre 2002 sur le thème «l'AGCS et la diversité culturelle»;

vu l'Agenda pour le développement adopté à Doha le 14 novembre 2001, qui prévoit un nouveau cycle de négociations commerciales internationales;

vu la Résolution du Parlement européen sur l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) dans le cadre de l'OMC, y compris la diversité culturelle (PE T5-0087/2003 du 12 mars 2003);

vu l'avis du Comité des régions du 9 avril 2003 sur les «Positions de l'UE dans le domaine agricole pour le prochain cycle de négociations de l'OMC» (CdR 181/2002 fin);

vu le projet d'avis (CdR 103/2003 rév.) (rapporteur: M. Endlein, président de l'Assemblée des arrondissements ruraux allemands (DE-PSE)) adopté par la commission des relations extérieures le 23 mai 2003;

a adopté à l'unanimité l'avis suivant lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 3 juillet).

1. Position du Comité des régions

aux marchés des pays tiers) que pour les collectivités territoriales, qui sont dans une très large mesure des prestataires de services;

Point de vue général

Le Comité des régions

1.1. estime que les négociations sur l'AGCS revêtent une importance extrême du point de vue des régions et des communes, tant pour l'économie régionale (intérêt des entreprises basées dans une région à avoir accès plus facilement

1.2. constate que les recommandations en question s'adressent en premier lieu à la Commission, chargée des négociations au sein de l'OMC; invite en outre les régions et les communes de l'Union européenne et les associations nationales et européennes qui les représentent à participer très activement au débat sur la libéralisation internationale des services;

1.3. estime qu'il est impératif de suivre en permanence l'évolution des négociations au sein de l'OMC et d'en examiner les résultats d'un œil critique; demande la diffusion publique des actuelles négociations menées au sein de l'OMC et plaide

⁽¹⁾ JO L 336 du 23.12.1994, p. 3.

⁽²⁾ JO C 317 du 6.11.2000, p. 12.

pour l'approfondissement du débat européen sur l'AGCS impliquant la pleine participation des collectivités locales et régionales et des populations qu'elles représentent;

1.4. observe dans ce contexte que les services publics, qui sont un droit acquis des citoyens européens, notamment dans le domaine de l'éducation et de la culture, doivent leur existence à la manière dont les collectivités territoriales conçoivent leurs tâches et obligations envers les citoyens et qu'il convient donc de garantir le maintien du contrôle démocratique de ces services, leur continuité, leur accessibilité et leur qualité;

1.5. souhaite rappeler qu'il n'est pas possible, pour les entreprises qui sont sous la responsabilité d'une région ou d'une commune, de respecter le principe d'ouverture réciproque des marchés, étant donné l'importance de leur lien géographique, et que cet état de fait doit être pris en compte dans les négociations au sein de l'OMC;

Point de vue factuel

1.6. estime qu'il ne faut pas toucher au droit des collectivités territoriales à tous les niveaux, d'assurer des prestations de services publics sous leur propre responsabilité ou par l'intermédiaire de leur propre opérateur; se réfère à cet égard aux règles de l'OMC selon lesquelles les mesures de libéralisation n'entraînent aucune obligation de privatisation ou de déréglementation; ces règles s'appliquent aussi lorsqu'il s'agit de préciser les modalités des prestations de services qui doivent rester entièrement du domaine de compétence des collectivités territoriales du fait des objectifs poursuivis et des spécificités locales des États;

1.7. s'il soutient la proposition de négociations faites par la Commission, ne partage pas totalement la conception de la Direction générale compétente, qui estime que le secteur public n'est pas concerné; estime pour sa part que les collectivités territoriales en ressentiront inévitablement les effets directs et indirects sur la gestion et le financement des services d'intérêt général notamment; et demande qu'aucun engagement contraignant sous l'AGCS ne soit pris avant qu'une évaluation indépendante, portant sur ses conséquences économiques, sociales et environnementales ne soit engagée;

1.8. est favorable en principe à l'inclusion dans les négociations des services environnementaux, qu'il convient néanmoins de détailler individuellement, et soutient expressément la position de la Commission à cet égard, selon laquelle il convient d'en exclure la gestion et la distribution des ressources en eau; il faut également s'assurer que les investissements déjà consentis par les collectivités territoriales dans des mesures de protection de l'environnement et d'hygiène ne subissent pas de dépréciation économique;

1.9. soutient expressément la position de la Commission, qui estime qu'aucune proposition de libéralisation ne doit être faite dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des médias audiovisuels; il faut que cette position soit défendue tout au long des négociations sur l'AGCS à l'OMC;

1.10. se prononce pour que le secteur de la culture ne soit pas inclus dans les négociations; il faut notamment éviter que la proposition de négociation de la Commission dans le domaine des prestations des services de loisir ne soit comprise comme incluant l'ensemble du secteur de la culture;

1.11. se prononce expressément en faveur de la protection de la propriété intellectuelle et insiste sur le fait qu'il s'agit là d'un dispositif réglementaire particulièrement délicat;

1.12. exprime son inquiétude quant aux négociations sur les disciplines en matière de réglementation intérieure visée à l'article VI, paragraphe 4 de l'AGCS, selon lequel des réglementations peuvent être considérées comme «des obstacles non nécessaires au commerce» par le système de règlement des différends de l'OMC aux motifs qu'elles sont «plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service» et ne respectent pas le critère qui veut qu'elles soient «le moins restrictives pour le commerce». En fait, l'OMC, par le biais des groupes spéciaux de son organe de règlement des différends, peut qualifier d'«obstacles non tarifaires au commerce» illicites des réglementations établies par des gouvernements démocratiquement élus à tous les niveaux, dans le but d'assurer la protection du grand public et de l'environnement. Bien entendu, il est également important que ces réglementations ne servent pas de prétexte pour restreindre la concurrence ou fermer des marchés en prévoyant des conditions déraisonnables.

2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

2.1. invite la Commission, en tant que partenaire aux négociations au sein de l'OMC, à tenir compte des éléments suivants:

- être consciente du fait que la libéralisation n'est pas un but en soi mais seulement le moyen d'augmenter la prospérité et que par conséquent, elle ne doit pas être conçue de manière unidimensionnelle mais tenir compte de l'environnement social, économique et institutionnel dans son ensemble;
- respecter le principe d'autonomie régionale et communale lors des négociations à l'OMC, conformément aux dispositions de l'article 6 du traité instituant la CE et à la proposition de la Convention de formuler ce principe encore plus clairement dans la future constitution européenne;
- ne formuler aucune proposition dans les domaines qui ne sont pas libéralisés dans le cadre de l'UE;
- lors des négociations à l'OMC, n'adopter aucune position qui pourrait se révéler préjudiciable pour les négociations en cours au sein de l'UE sur l'élaboration d'un droit communautaire sur les services d'intérêt général;

- parvenir à ce que les principes de l'OMC, notamment la liberté de s'engager et l'absence d'obligation de privatisation et de déréglementation, puissent faire l'objet de discussions lors des négociations et, dans leur mise en œuvre, lors des procédures de règlement extrajudiciaire des différends pour non-respect;
 - parvenir à ce que les lois et règlements promulgués par les collectivités territoriales ne puissent être définies comme des «obstacles non tarifaires»;
 - s'efforcer d'empêcher que le but ultime qui sous-tend l'engagement des investisseurs étrangers ne soit de percevoir des aides;
- 2.2. souligne la nécessité, lorsqu'il s'agit de services publics et de services d'intérêt général, de maintenir le principe de l'accès aux services universels;
- 2.3. soutient la Commission dans son intention de faciliter l'échange de main-d'œuvre qualifiée;

*Ancrage des régions et communes et du CdR dans l'UE —
Information interne et coordination*

- 2.4. fait remarquer que les régions et communes représentent les principaux prestataires de services publics et qu'en tant que tels, elles doivent, comme le CdR, être associées de manière appropriée au processus décisionnel interne de l'UE;
- 2.5. se félicite des efforts de la Commission pour améliorer la transparence et faire davantage participer les groupements d'intérêts de tous les secteurs de services pertinents, la société civile et les différentes catégories socio-économiques, mais doit néanmoins constater que les collectivités territoriales n'entrent pas dans ces catégories dans le sens où ces mêmes collectivités couvrent l'ensemble des services publics et n'ont pu d'ailleurs y parvenir qu'en en prenant eux-mêmes l'initiative sur la base de décisions prises démocratiquement dans le cadre de leurs compétences;
- 2.6. étant donné que la libéralisation internationale concerne désormais les prestations de services, se prononce pour que le chapitre de la future constitution européenne qui portera sur la politique commerciale prévoie la participation obligatoire du CdR.

Bruxelles, le 3 juillet 2003.

Le Président

du Comité des régions

Albert BORE

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant une seconde phase du programme d'action communautaire (2004-2008) visant à prévenir la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes et à protéger les victimes et les groupes à risque (programme *Daphné II*)»

(2003/C 256/15)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant une seconde phase du programme d'action communautaire (2004-2008) visant à prévenir la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes et à protéger les victimes et les groupes à risque (programme *Daphné II*) (COM(2003) 54 final — 2003/0025 (COD));

vu la décision du Conseil du 4 mars 2003 de le consulter, conformément aux dispositions de l'article 265 alinéa 1, et de l'article 152 du traité établissant la Communauté européenne;

vu la décision de son Président du 23 janvier 2003 de charger sa commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne de préparer un avis en la matière;

vu son projet d'avis (CdR 63/2003 fin) adopté le 16 mai 2003 par sa commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteur: M. Riccardo Ventre, Président de la Province de Caserta (I-PPE));

considérant que l'article 3, point p) du traité établit que l'action de la Communauté comporte une contribution à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé;

considérant que la protection de la santé englobe toutes les actions de lutte contre la violence entendue comme élément portant préjudice à la santé des victimes sur les plans tant physique que mental ou psychique;

considérant que la Charte des droits fondamentaux de l'Union interdit tout traitement inhumain et/ou dégradant et garantit les droits des mineurs et des femmes;

considérant que le premier programme *Daphné* (2000-2003) a obtenu une réponse supérieure aux attentes, avec un nombre élevé de projets présentés, dont jusqu'à présent seuls 13 % ont été financés, eu égard à l'exiguité du budget face à un problème si grave et peut-être non suffisamment connu;

considérant que les collectivités locales et régionales sont les institutions les plus sollicitées en matière d'aide aux victimes et d'éradication du phénomène;

a adopté, à l'unanimité, lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 3 juillet 2003), l'avis suivant.

1. La position du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. accueille favorablement une seconde phase du programme *Daphné* dans la mesure où le phénomène de la violence à l'égard des enfants, des jeunes et des femmes apparaît encore très grave, ce dont témoigne à suffisance le nombre de projets présentés durant la première phase du programme;

1.2. accueille avec satisfaction l'ampleur de la gamme de phénomènes pris en considération par la proposition de programme s'agissant de la violence envers les mineurs (enfants et adolescents) et les femmes, même si force est de constater que la violence liée à l'exploitation à des fins commerciales ou à l'apprentissage du vol ou d'activités criminelles des mineurs, en particulier immigrés, est négligée;

1.3. souscrit au ciblage des sujets autorisés à présenter des projets, parmi lesquels figurent les conseils municipaux, compte tenu des compétences de ceux-ci en matière d'aide aux victimes;

1.4. estime que les régions devraient également avoir accès au programme, étant donné qu'elles ont généralement une compétence budgétaire pour les interventions sociales, de même que les forces de l'ordre, ne serait-ce qu'au rang de partenaires, dans la mesure où elles sont parfois indispensables pour connaître les cas de violence et, surtout, pour savoir si le perpétrateur de violence n'est pas lié à une éventuelle organisation;

1.5. affirme, comme la Commission, que la lutte contre la violence est une condition sine qua non pour construire dans l'Union une espèce de liberté, de sécurité et de justice;

1.6. est convaincu, comme cela est écrit dans le document de la Commission, qu'il est nécessaire de définir des instruments d'action diversifiés et de meilleure qualité, notamment à la lumière de l'expérience acquise au cours de la première phase du programme, tout en estimant qu'à certains égards, par exemple s'agissant des immigrés, la proposition pourrait être améliorée;

1.7. souscrit à la nécessité de définir plus nettement des actions spécifiques dotées d'objectifs établis avec précision chaque année du programme, afin d'être plus incisifs et de ne pas risquer de décevoir nombre de participants, parfois exclus pour des raisons pas toujours très claires ni explicables;

1.8. juge très utile la volonté exprimée par la Commission de mettre en réseau au niveau de l'Union les bonnes pratiques et les mesures de prévention et de répression de tous types de violence, parce que la connaissance réciproque des mesures mises en œuvre peut contribuer à mieux lutter contre le problème. En effet, il ne faut pas oublier que le domaine d'intervention est fort vaste et diversifié: il va de la violence domestique à celle de la rue, en passant par la violence dans le monde du travail, l'exploitation de personnes marginalisées tels qu'immigrés et clandestins, pour ne citer que quelques cas révélateurs de la nécessité d'une vaste collaboration européenne;

1.9. accueille favorablement la décision d'augmenter les moyens budgétaires du programme, qui pour la première phase s'élevaient à 20 millions d'EUR, du fait que le nombre de pays éligibles a augmenté compte tenu de l'élargissement et que la première phase du programme a encore fait apparaître de nombreuses nécessités d'intervention;

1.10. estime toutefois que l'intervention proposée est trop limitée et qu'elle ne suffit pas si l'on pense au fort engagement nécessaire vis-à-vis non seulement des nouveaux États membres mais aussi de ceux qui adhéreront ultérieurement, et d'où peuvent arriver de nombreux mineurs et de femmes victimes de violence. L'augmentation apparaît également insuffisante compte tenu du nombre très élevé de projets présentés durant la première phase de *Daphné* et jugés valides mais qui n'ont pas bénéficié d'un financement compte tenu du manque de fonds. Seuls 13 % des projets présentés ont été financés;

1.11. souscrit au fait qu'une partie du budget soit réservée à des mesures complémentaires telles qu'études et recherches, qui doivent correspondre à des exigences établies par la Commission, mais pas uniquement.

2. Recommandations du CdR

Le Comité des régions

2.1. recommande que soit étendue aux régions et aux forces de l'ordre la gamme des acteurs pouvant présenter des projets ou en être des partenaires, eu égard à la contribution qu'elles

peuvent apporter à la méthodologie d'approche du problème et à leur contribution spécifique;

2.2. recommande qu'il soit prêté attention, ne serait-ce que parmi les objectifs particuliers à établir d'année en année, aux mineurs et aux femmes immigrés, qui sont des catégories facilement victimes de violences vu leur situation précaire, notamment en termes économiques, en particulier si elles vivent dans la clandestinité ou, dans le cas des mineurs, lorsqu'ils sont non accompagnés;

2.3. recommande que soit considérées comme violence non seulement l'exploitation sexuelle à des fins commerciales, mais aussi l'instigation à la mendicité, au vol et à la criminalité;

2.4. recommande que soit encore augmentée l'enveloppe financière du programme, au moins jusqu'à 65 millions d'EUR, ce qui était la première proposition de la Commission, dans la mesure où un budget de 41 millions d'EUR semble insuffisant à la lumière des objectifs poursuivis, surtout si une partie des crédits est réservée, à juste titre, à des études et des recherches;

2.5. recommande à la Commission d'organiser un appel d'offres notamment afin de mieux définir les objectifs des études et recherches, car la collaboration et les suggestions, surtout des acteurs en prise réelle avec le problème, sont toujours susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs.

Recommandation 1

Article 3 point 1

Document de la Commission	Proposition de modification
Peuvent participer au programme les organisations publiques ou privées et les institutions publiques (les autorités locales au niveau municipal, les facultés et les centres de recherche) qui agissent en matière de prévention ou de protection contre la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes ...	Peuvent participer au programme les organisations publiques ou privées et les institutions publiques (les autorités locales au niveau municipal, <u>les régions</u> , les facultés et les centres de recherche, <u>les forces de l'ordre au niveau local, régional et national</u>) qui agissent en matière de prévention ou de protection contre la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes ...

Exposé des motifs

Parmi les organisations et les institutions pouvant participer au programme, il est jugé nécessaire d'ajouter d'une part les régions, dans la mesure où elles ont généralement des compétences et des moyens budgétaires pour toute intervention relative à la santé et à la qualité de vie des personnes et qu'elles peuvent apporter une contribution utile à tous les projets relevant des objectifs de la deuxième phase de *Daphné*, et d'autre part, les forces de l'ordre au niveau local et national, parce que ce sont souvent les premières à connaître et à entrer en contact avec les phénomènes de violence et parce qu'elle figurent au point 7 lettre a) de l'annexe parmi les bénéficiaires potentiels de financements.

Recommandation 2

Article 5 point 1

Document de la Commission	Proposition de modification
L'enveloppe financière pour la mise en œuvre du programme pendant la période 2004-2008 est fixée à 41 millions d'EUR.	L'enveloppe financière pour la mise en œuvre du programme pendant la période 2004-2008 est fixée à 41 <u>65</u> millions d'EUR.

Exposé des motifs

L'augmentation du budget à 65 millions d'EUR, au lieu des 41 millions prévus dans la proposition de programme, se justifie par le fait que l'enveloppe de 20 millions d'EUR de la première phase du programme n'a permis de financer que 13 % des projets. En outre, la deuxième phase devra également répondre à toutes les demandes émanant des 12 pays appelés à adhérer mais que l'on peut déjà considérer comme membres de l'Union. Enfin, la Commission elle-même, dans le rapport qui a précédé la proposition de programme, proposait un budget de 65 millions.

Recommandation 3

Annexe point 2, lettre a)

Document de la Commission	Proposition de modification
de rechercher et d'évaluer les différentes causes, circonstances et mécanismes à l'origine de la violence et de son augmentation;	de rechercher et d'évaluer les différentes causes, circonstances et mécanismes à l'origine de la violence et de son augmentation, <u>y compris l'incitation à la mendicité, au vol et à la criminalité;</u>

Exposé des motifs

Il semble utile de spécifier que l'incitation à la mendicité, au vol et à la criminalité sont des actes de violence, en particulier à l'égard des mineurs, alors qu'il semble que l'attention du programme est particulièrement, voire exclusivement, tournée vers la violence de type sexuel qui, certes, revêt une gravité énorme, mais n'est pas la seule forme de violence.

Recommandation 4

Annexe: «Objectifs et actions spécifiques», point 5

Document de la Commission	Proposition de modification
Concevoir et tester des outils pédagogiques dans les domaines de la prévention de la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes ainsi que de la gestion des conflits, destinés aux écoles et aux établissements d'enseignement pour adultes.	Concevoir et tester <u>des activités et outils</u> pédagogiques dans les domaines de la prévention de la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes ainsi que de la gestion des conflits, destinés aux écoles, et aux établissements d'enseignement pour adultes, <u>aux collectivités locales et aux autres vecteurs de formation ou de communication.</u>

Recommandation 5

Annexe point 6, deuxième paragraphe

Document de la Commission	Proposition de modification
Rechercher les causes, les circonstances et les mécanismes pouvant être à l'origine de la violence et de son augmentation, y compris le caractère et la motivation des auteurs d'actes de violence et de ceux qui usent de la violence à des fins commerciales, telles que l'exploitation sexuelle.	Rechercher les causes, les circonstances et les mécanismes pouvant être à l'origine de la violence et de son augmentation, y compris le caractère et la motivation des auteurs d'actes de violence et de ceux qui usent de la violence à des fins commerciales, telles que l'exploitation, sexuelle <u>ou non sexuelle</u> .

Exposé des motifs

Comme indiqué dans le précédent exposé des motifs (amendement 3), la violence de type sexuel n'est pas le seul type de violence: il faut encore également tenir compte des phénomènes évoqués précédemment, par exemple l'incitation au vol ou à la mendicité, qui sont de très graves violences non seulement physiques, mais aussi psychologiques et morales, à l'égard des mineurs (NdT: la modification ne semble pas aussi nécessaire dans la version française que dans la version italienne à laquelle se réfère le texte du rapporteur. En effet, la version française, par le recours à l'expression «telles que», ne semble pas limiter la violence aux phénomènes de type sexuel, contrairement à la version italienne).

Recommandation 6

Annexe point 7, lettre c)

Document de la Commission	Proposition de modification
promotion des mesures visant à encourager le signalement aux autorités des actes de violence perpétrés contre des femmes, des enfants et des adolescents ainsi que des différentes formes d'exploitation commerciale et sexuelle des femmes et des enfants.	promotion des mesures <u>et services spécifiques</u> visant à encourager le signalement aux autorités des actes de violence <u>ou d'abus perpétrés contre des femmes, des enfants et des adolescents ainsi que</u> <u>et</u> des différentes formes d'exploitation <u>ou de commerce, commerciale, et sexuelle ou autre, à l'encontre</u> des femmes, et des enfants <u>et des adolescents</u> .

Exposé des motifs

Voir amendement 5. Ce sont les mêmes motifs qui justifient le présent amendement.

Bruxelles, le 3 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
 Albert BORE

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Conseil relative à des lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres»

(2003/C 256/16)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la Proposition de décision du Conseil relative à des lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (COM(2003) 176 final — 2003/0068 (CNS)),

vu la décision du Conseil, en date du 22 avril 2003, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 128, deuxième paragraphe, du traité instituant la Communauté européenne,

vu la décision de son Président, en date du 19 mars 2003, de charger la commission de la politique économique et sociale de l'élaboration d'un avis en la matière,

vu son avis sur le Réexamen de la stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directrices pour l'emploi pour 2003 sur la base de la Communication «Bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi» et la Communication «L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE): Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous», CdR 15/2003 fin,

vu son projet d'avis (CdR 137/2003 rév.), adopté le 13 juin 2003 par la commission de la politique économique et sociale (rapporteuse: Mme Pauliina Haijanen, membre du conseil régional du Sud-Ouest de la Finlande (FIN-PPE),

a adopté l'avis suivant à l'unanimité lors de sa 50e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 3 juillet).

1. Points de vue du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. juge positif le fait que, dans sa proposition, la Commission souligne la nécessité d'améliorer la gouvernance et la mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi et que, dans cette perspective, elle exige que les États membres garantissent également une application des lignes directrices aux niveaux régional et local. Une nouvelle approche stratégique permet d'inclure le renforcement de la dimension régionale et locale dans la mise en œuvre de toutes les lignes directrices. Le Comité des régions estime toutefois que la réalisation de cet objectif au niveau national requiert un soutien politique fort de la part de l'UE ainsi qu'une orientation des instruments financiers communautaires vers la consolidation de la dimension régionale et locale.

1.2. considère comme une lacune le fait que l'approche adoptée dans la proposition de la Commission évalue le rôle des différents niveaux territoriaux du point de vue du processus, du fonctionnement et de la légitimité de la stratégie. Cette approche ne tient pas suffisamment compte du rôle direct des acteurs régionaux et locaux dans la mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi et dans l'amélioration de son efficacité.

1.3. est d'avis que la capacité des politiques macroéconomiques de répondre aux problèmes régionaux et locaux s'affaiblit. En guise de point de départ à l'élaboration des plans d'action

nationaux pour l'emploi, il y aurait lieu de considérer un transfert aux niveaux régional et local du pouvoir décisionnel concernant l'application de la politique de l'emploi. Les plans d'action nationaux devraient inclure un rapport sur la mise en application des lignes directrices à ces niveaux de pouvoir.

1.4. estime indispensable que l'examen des divergences régionales en matière de chômage soit, conformément aux conclusions du Conseil européen, élevé au rang de priorité d'action dans les lignes directrices, comme proposé dans la communication COM(2003) 6 final. Pour résorber ces disparités régionales, il conviendrait de fixer des objectifs mesurables. Outre une mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre, d'autres mesures de grande envergure permettant de soutenir l'emploi et les conditions de concurrence des régions seraient nécessaires afin de réduire les divergences régionales en matière d'emploi.

1.5. considère que les lignes directrices devraient contenir des informations concrètes sur les stratégies régionales et locales pour l'emploi, qui tiendraient lieu d'instruments liant les niveaux régional et local et l'application de la stratégie européenne pour l'emploi. Un lien efficace devrait être établi entre l'élaboration de ces stratégies et celle des plans d'action nationaux. L'importance des partenariats locaux et le rôle de l'économie sociale dans la mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi devraient être précisés et renforcés.

1.6. réitère son point de vue exprimé précédemment selon lequel le rôle des parlements nationaux dans la mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi devrait être clarifié et accentué. L'importance des plans d'action nationaux en faveur de

l'emploi devrait être renforcée en veillant à leur adoption par les institutions parlementaires nationales. De même, il conviendrait de consolider la relation entre les plans d'action et les budgets nationaux.

Bruxelles, le 3 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE
