

Cette analyse a été rédigée par l'Unité de monitoring de la subsidiarité. Elle sert de document de support aux partenaires du Réseau. Les positions exprimées dans l'analyse n'engagent pas le Comité des régions.

ÉVALUATION SUBSIDIARITÉ/PROPORTIONNALITÉ

Unité Monitoring de la Subsidiarité

Numéro du document	COM(2007) 279 final
Titre	<i>Livre Blanc: "Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité"</i> <i>Nature du document:</i> document non législatif
Date d'adoption par la Commission	30-05-2007
Projet d'avis du CdR/	DEVE
Les articles des Traités invoqués	Article 152 du Traité CE
Analyse subsi détaillée	NON

1. Bases juridiques/Justification de l'action de l'UE

Le livre blanc de la Commission soumis à l'analyse est transversal quant aux politiques qu'il aborde. Cependant, on peut relever trois bases juridiques principales, à savoir les articles 3 (p) et (t), 152 et 153 du Traité.

L'objectif de la Commission est tout d'abord d'obtenir des statistiques complètes et utiles sur l'obésité en Europe, ainsi que sur les questions d'alimentation et d'apport en énergie. La problématique des statistiques sur l'exercice physique en Europe est aussi soulevée, car elle est intimement liée à la question de l'augmentation de l'obésité. Le second objectif est de trouver des solutions pour lutter contre ces phénomènes qui ont aussi des conséquences sociales dans les différents pays de l'Union.

La Commission s'attache à relier sa volonté d'action dans ces différents domaines en mettant en avant les politiques qui peuvent avoir une incidence sur l'évolution de la situation, par exemple la politique agricole commune. De plus, elle énonce clairement que l'initiative d'une telle politique est née au Conseil, qui a relayé les volontés pressantes des États membres de trouver une solution commune et communautaire aux problèmes de l'obésité et du déficit d'activité physique en Europe, par le biais d'échanges de bonnes pratiques.

Ce livre blanc est à la fois informatif sur l'évolution de la situation en matière de santé publique vis-à-vis de la montée des phénomènes d'obésité, et prospectif quant aux solutions à y apporter. Le socle de la politique proposée par le livre blanc est l'information quant aux risques encourus par la surconsommation de certains produits et l'absence ou la faiblesse de l'activité physique chez

les consommateurs européens. Les entreprises et groupes de producteurs agroalimentaires sont incités à modifier la composition de leurs produits afin de réduire les risques de surcharge pondérale pour les consommateurs. De même, la Commission insiste sur le rôle pédagogique de l'école dans ces domaines. Elle appelle aussi à davantage d'échanges de bonnes pratiques entre les autorités régionales et locales.

La Commission souhaite associer les autorités régionales et locales à la mise en place d'une politique en faveur de la lutte contre l'obésité, à savoir ses causes et ses conséquences. La proximité de ces autorités avec les populations est particulièrement relevée. La consultation des autorités régionales et locales, à côté des autorités nationales, doit permettre de garantir le respect de la diversité des compétences ainsi que l'adaptation de la réponse communautaire aux réalités des différents territoires de l'Union européenne.

La Commission se place dans une démarche de complémentarité et d'appui des actions nationales, régionales et locales et s'engage dans la voie de la convergence des législations. L'articulation entre le niveau européen et local semble être un élément déterminant pour la réussite de cette politique pour la Commission. Elle appelle, par exemple, les autorités locales à encourager la population à davantage d'exercices physiques, en favorisant un environnement adéquat. Il est à noter sur ce point que dans de nombreux États membres, la politique sportive et les infrastructures des clubs de sport relèvent de la responsabilité des autorités régionales et locales.

Le document étant non législatif, l'analyse ne peut qu'appeler à une vigilance quant aux futurs textes découlant de cette politique sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur la consultation approfondie des autorités régionales et locales, en particulier sur les questions financières.

2. Respect du principe de subsidiarité

Il est à noter et à saluer que le livre blanc de la Commission prend en compte le principe de subsidiarité en justifiant suffisamment, pour la grande majorité des propositions, ses actions en matière de compétences partagées.

Le livre blanc consent aux autorités régionales et locales un rôle de partenaires dans les actions qui seront menées, ce qui permettra une répartition équilibrée des compétences. Cependant, il faudra veiller à ce que les dispositions prises par l'Union européenne ne viennent pas systématiquement se substituer à l'action des autorités régionales et locales. Pour cela, le respect de l'article 152 du Traité (relatif à la santé publique) devra être scrupuleux.

Point clé

L'avis du rapporteur pourrait donc saluer le fait que le livre blanc, du point de vue de la subsidiarité, prend en considération la répartition équilibrée des compétences entre les différents niveaux de pouvoir.

2.1 Transports urbains

Cependant, il faudrait attirer l'attention sur l'analyse suivante :

La Commission énonce au sous-point "*Encourager l'activité physique*" du point 4 que les transports urbains doivent être restructurés afin de prendre en compte la question du manque d'activités physiques.

Le Comité des régions a déjà, dans son avis 119/2006 du 14 février 2007 "Examen à mi-parcours du Livre Blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission Européenne", énoncé "*qu'une démarche commune menée à tous les échelons, depuis les organes communautaires jusqu'aux collectivités locales, reposant sur le principe d'une subsidiarité effective, de coopération, de partage des informations et d'incitations économiques appropriées (programmes) peut contribuer à améliorer les performances en matière de transports urbains et régionaux*"¹.

Point clé

Le CdR a également décidé de *rappeler que les compétences dans le domaine des transports urbains appartiennent dans la plupart des États aux autorités régionales et locales et entraînent des coûts très importants pour ces dernières.*

Il a de même rappelé que "*le Comité fait à cet égard observer que les systèmes de transport urbains et régionaux sont d'autant plus performants qu'ils répondent aux besoins locaux. C'est pourquoi il est extrêmement compliqué, à la différence des transports transeuropéens, d'envisager toute intervention ou harmonisation dans ce domaine*"².

2.2 Marché intérieur

La Commission respecte la répartition des compétences énoncées à l'article 153 du Traité, quant aux différentes propositions qu'elle avance pour améliorer la situation face à la progression des phénomènes d'obésité, en prévoyant des dispositifs vis-à-vis des industriels de l'agro-alimentaire (avec l'étiquetage nutritionnel du sous-point "*Des consommateurs mieux informés*" du point 4³).

1 Avis CdR 119/2006, Considérant.

2 Avis CdR 119/2006, point 5.3.

3 "L'étiquetage nutritionnel est un moyen de communiquer cette information aux consommateurs, qui peuvent alors faire un choix bénéfique pour leur santé lorsqu'ils achètent des produits alimentaires ou des boissons. La Commission revoit actuellement la législation en matière d'étiquetage nutritionnel en vue de proposer au Parlement et au Conseil de la renforcer, en tant que moyen d'information pour les consommateurs. A la suite d'une consultation sur l'étiquetage qui a eu lieu au printemps 2006, la Commission examine actuellement les options de l'étiquetage nutritionnel. Elle étudie notamment s'il faut introduire l'étiquetage obligatoire et combien d'éléments nutritifs doivent figurer sur l'étiquette, et examine la réglementation régissant l'étiquetage sur la face avant de l'emballage (l'étiquetage simplifié ou la signalisation)".

Point clé

Le Comité devrait saluer le fait que du point de vue de la subsidiarité, avec la grande majorité des propositions du livre blanc, la Commission remplit son devoir d'atteindre les objectifs énoncés aux articles 152 et 153, en protégeant la santé publique avec des mesures (y compris l'information et la prévention) qui complètent les politiques nationales, et en contribuant à la protection des consommateurs avec des mesures dans le cadre de la réalisation du marché intérieur. Plus particulièrement, le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité permet d'étendre l'action de la Communauté, dans les limites de ses compétences, lorsque les circonstances l'exigent⁴.

3. Respect du principe de proportionnalité

Le livre blanc ne méconnaît pas les demandes issues du principe de proportionnalité. Il répond à l'exigence de consultation et d'évaluation des effets possibles de la politique communautaire au travers de son étude d'impact.

Point clé

Il est néanmoins à relever que l'étude d'impact n'insiste pas du tout sur les coûts engendrés pour les autorités régionales et locales qui découleront de la mise en œuvre de cette politique. La Commission aurait certainement dû évaluer les capacités financières potentiellement engageables par les autorités régionales et locales au sein de son étude d'impact (point 4.1 de l'étude d'impact sur les répercussions économiques).

En cela, elle doit se conformer à l'article 9 tiret 3 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité car selon cet article, sans préjudice de son droit d'initiative, la Commission devrait "*tenir dûment compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à la Communauté, aux gouvernements nationaux, aux autorités locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre*".

4

Article 3 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité d'Amsterdam.

4. Analyse des implications financières

- *Fonds structurels*

Le texte de la Commission ne semble pas assez tenir compte des répercussions financières qu'entraînera inévitablement l'utilisation des fonds structurels (point 1) par les autorités régionales et locales (principe de l'additionnalité et de cofinancement), par exemple lorsqu'elle propose de porter à 60 % le cofinancement par l'UE de projets promotionnels destinés aux jeunes consommateurs (les moins de 18 ans).

- *Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (2007-2013) - Comenius*

L'*"éducation à la santé et l'éducation physique"* et le fait que les organisations de producteurs axeront les campagnes promotionnelles en cours financées par l'UE sur les *"jeunes consommateurs"* figurent parmi les thèmes prioritaires du nouveau programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (2007-2013) et, plus précisément, de son sous-programme Comenius pour l'enseignement scolaire. Il sera possible de mener de front aussi bien des projets nutritionnels que des projets d'activité physique, en mettant l'accent sur le sport et le renforcement de la coopération entre les écoles, les organismes de formation des enseignants, les autorités locales et nationales et les clubs de sport. De même, il est affirmé qu'un *"projet encourageant la consommation de fruits à l'école, cofinancé par l'Union européenne, constituerait un grand pas dans la bonne direction"*.

- *Septième programme cadre de recherche*

Autre exemple mis en avant par la Commission, sa volonté *"d'en savoir plus sur les déterminants des choix alimentaires"* et de créer, dans le cadre du septième programme-cadre, d'importants volets de recherche sur: le comportement des consommateurs, l'impact sur la santé de l'alimentation et de la nutrition, les facteurs permettant de prévenir l'obésité dans les groupes cibles tels que les nourrissons, les enfants et les adolescents, et les interventions efficaces en matière de régime alimentaire.

Point clé

D'une part, le CdR devrait *saluer les initiatives financières proposées par la Commission*, mais d'autre part le CdR devrait *relever que l'implication des fonds structurels nécessitera que les autorités régionales et locales investissent des ressources importantes dans ces politiques où le financement communautaire n'est que complémentaire et ceci tout en les obligeant en même temps à respecter les critères de Maastricht qui visent à une maîtrise du déficit publique.*

5. **Choix de l'action**

La Commission expose quatre solutions différentes. L'option A "Abandonner", consiste à laisser les États membres choisir leur politique, sans coordination au niveau européen. L'option B "Statu quo" est la continuité de ce qui existe déjà au niveau européen. L'option C "Stratégie globale à l'échelle européenne, approche volontaire" défend l'idée de trouver une synergie entre les niveaux européens, nationaux et locaux, afin de mettre en place de nouvelles actions sur la base du volontariat. La dernière option, la D "Démarche réglementaire – renforcement du cadre législatif", favorise l'action communautaire par le biais de sa législation.

Point clé

Du point de vue de l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité, et plus spécifiquement en application de l'article 7 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (selon lequel la Communauté doit laisser une marge de décision aussi grande que possible au plan national et offrir aux États membres des solutions différentes pour réaliser les objectifs de la mesure), le CdR pourra soutenir le choix de la Commission de l'option "C" pour son action dénommée "approche volontaire", qui semble la plus adaptée à la situation et au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
