

Journal officiel

de l'Union européenne

C 191



Édition
de langue française

Communications et informations

55^e année

29 juin 2012

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I Résolutions, recommandations et avis		
AVIS		
Comité économique et social européen		
480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012		
2012/C 191/01	Avis du Comité économique et social européen sur le «7 ^e programme d'action pour l'environnement et suivi du 6 ^e programme d'action pour l'environnement» (avis exploratoire)	1
2012/C 191/02	Avis du Comité économique et social européen sur «La promotion de la production et de la consommation durables dans l'UE» (avis exploratoire)	6
2012/C 191/03	Avis du Comité économique et social européen sur «L'éducation à l'énergie» (avis exploratoire)	11
2012/C 191/04	Avis du Comité économique et social européen sur «L'édition du livre en mouvement» (avis d'initiative)	18
2012/C 191/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Coopératives et restructuration» (avis d'initiative)	24

FR

Prix:
7 EUR

(suite au verso)

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012

2012/C 191/06	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 COM(2011) 615 <i>final</i> — 2011/0276 (COD)	30
2012/C 191/07	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil COM(2011) 612 <i>final</i> — 2011/0274 (COD)	38
2012/C 191/08	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 COM(2011) 614 <i>final</i> — 2011/0275 (COD)	44
2012/C 191/09	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne» COM(2011) 611 <i>final</i> — 2011/0273 (COD)	49
2012/C 191/10	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type COM(2011) 610 <i>final</i> — 2011/0272 (COD)	53
2012/C 191/11	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'une ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale COM(2011) 445 <i>final</i> — 2011/0204 (COD)	57
2012/C 191/12	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés COM(2011) 778 <i>final</i> — 2011/0389 (COD) et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public COM(2011) 779 <i>final</i> — 2011/0359 (COD)	61



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

480^e SESSION PLÉNIÈRE DES 25 ET 26 AVRIL 2012

Avis du Comité économique et social européen sur le «7^e programme d'action pour l'environnement et suivi du 6^e programme d'action pour l'environnement» (avis exploratoire)

(2012/C 191/01)

Rapporteur: **M. RIBBE**

Le 11 janvier 2012, la présidence danoise du Conseil de l'UE a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

«7^e programme d'action pour l'environnement et suivi du 6^e PAE»

(avis exploratoire).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Les six programmes d'action pour l'environnement (PAE) mis en œuvre à ce jour ont certes joué un rôle important dans la conception de la politique environnementale européenne, mais n'ont pu empêcher la persistance de nombreux problèmes environnementaux en Europe. Cette situation n'est cependant pas imputable à une méconnaissance des causes sous-jacentes ou à l'absence de solutions pour y remédier, mais bien au manque de volonté politique pour mettre celles-ci en œuvre.

1.2 Le 6^e PAE (en vigueur jusqu'au milieu de l'année 2012) se voulait la traduction concrète, dans la politique environnementale, de la stratégie européenne de 2001 en faveur du développement durable, dont l'assise économique était garantie par la stratégie de Lisbonne. Discrètement, la Commission européenne a fait passer la stratégie pour le développement durable à la trappe, sans que le Conseil ne prenne la moindre décision à ce sujet. Elle voit dans la stratégie Europe 2020 le nouvel instrument politique stratégique, la coordination de la

politique environnementale étant censée s'inscrire dans le cadre de l'initiative phare «*Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*» qui y est prévue.

1.3 Le CESE ne voit pas l'intérêt de mettre maintenant en œuvre, parallèlement à cette initiative phare, un autre instrument de politique environnementale sous la forme d'un 7^e PAE couvrant tous les domaines de la politique environnementale qui n'auraient pas été suffisamment abordés par la stratégie Europe 2020. Les liens qu'entretiendrait ce 7^e PAE avec ladite stratégie et l'initiative phare sur une *Europe efficace dans l'utilisation des ressources* restent flous.

1.4 Le CESE recommande à la Commission, au Conseil et au Parlement européen de ressusciter la stratégie en faveur du développement durable, d'opter, à titre de stratégie de mise en œuvre de la politique environnementale, pour un 7^e PAE étendu et axé sur les résultats et d'y intégrer l'initiative phare sur une *Europe efficace dans l'utilisation des ressources* et toutes les initiatives spécifiques qu'elle comprend, tout en veillant à une concordance

étroite et bien coordonnée entre les considérations de politique environnementale et économique. La stratégie Europe 2020, dont l'importance est fondamentale, se verrait ainsi investie du rôle essentiel de préparer et de mettre en œuvre les orientations de politique économique et financière à court et à moyen terme qui s'avèrent nécessaires pour progresser sur la voie d'un développement durable à long terme.

2. Importance des programmes d'action pour l'environnement (PAE) mis en œuvre à ce jour par l'UE

2.1 Lors du sommet de Paris de 1972, le Conseil européen décide de prendre des mesures visant à améliorer le niveau, les conditions et la qualité de vie en Europe. C'est dans cette optique que la Communauté économique européenne de l'époque adopte son **1^{er} programme d'action pour l'environnement** (en vigueur de 1974 à 1975). La principale réussite de ce dernier réside dans l'instauration du principe dit de précaution, qui, pour rappel, fait primer la prévention des nuisances environnementales sur la lutte *a posteriori* contre leurs effets.

2.2 Le **2^e programme d'action pour l'environnement** (période d'application: 1977-1981) reprend les objectifs de son prédécesseur, en fixant cinq principes d'orientation: a) continuité dans la politique environnementale b) création de mécanismes favorisant l'approche préventive, en particulier dans le domaine de la pollution, de l'aménagement du territoire et de la gestion des déchets c) protection et utilisation rationnelle de l'environnement d) priorité aux mesures de protection des eaux intérieures et des mers ainsi qu'à la lutte contre la pollution atmosphérique et sonore e) prise en compte des aspects environnementaux dans le cadre de la coopération entre la Communauté européenne et les pays en développement.

2.2.1 Le 2^e PAE jette donc les premières bases essentielles de larges volets de la politique environnementale qui restent d'actualité aujourd'hui, tels que la protection des eaux, la politique des déchets et la coopération internationale.

2.3 Avec le **3^e programme d'action pour l'environnement** (période d'application: 1982-1986), **l'utilisation durable des ressources naturelles** est érigée pour la première fois au rang des objectifs de la politique environnementale européenne.

2.4 Le **4^e programme d'action pour l'environnement** (période d'application: 1987-1992) est adopté au cours de l'Année européenne de l'environnement, en 1987. Il est marqué par l'adoption, peu de temps auparavant, de l'Acte unique européen qui étend considérablement les compétences de la Communauté européenne en matière de politique environnementale, et par les restrictions apportées aux normes environnementales et aux valeurs limites en vigueur à l'échelon national à la suite de la mise en œuvre du marché unique européen. À l'époque, le débat sur la politique environnementale est d'une rare intensité. Au terme de ce 4^e PAE se tient la conférence de Rio sur le développement durable à l'échelle mondiale.

2.4.1 Un rapport sur «L'état de l'environnement» publié en 1992 révèle cependant qu'en dépit de tous les efforts déployés jusqu'alors et des quatre programmes d'action pour l'environnement, une dégradation de la situation est à l'œuvre ou se profile

dans la plupart des domaines d'action de la politique environnementale. Il y est notamment question de la qualité de l'eau et de l'air, ainsi que de la biodiversité (à l'époque, le terme «diversité des espèces» était encore d'usage).

2.5 C'est en quelque sorte en réaction à la conférence de Rio et à la douche froide assénée par la description de l'état de l'environnement que le **5^e programme d'action pour l'environnement** est adopté au début de l'année 1993. Sa période d'application formelle court de 1992 à 2000.

2.5.1 Dans le droit fil des débats menés à l'époque à la conférence de Rio, il se donne pour objectif de «transformer le modèle de croissance de la Communauté de façon à promouvoir le développement soutenable», une ambition qui n'a rien perdu de son actualité politique depuis lors. Le 5^e PAE peut être considéré comme l'une des premières initiatives de l'UE en matière de développement durable, ce que reflète d'ailleurs son sous-titre «Vers un développement soutenable».

2.5.2 Le 5^e PAE propose des **stratégies pour les sept domaines d'action** suivants:

- le réchauffement de la planète
- l'acidification,
- la protection des espèces
- la gestion de l'eau
- l'environnement urbain
- les zones côtières
- la gestion des déchets.

À la lecture de cette liste, on constate que certains de ces domaines ont déjà été abordés dans le cadre de PAE antérieurs.

2.5.3 Lors du réexamen du **5^e PAE** en 1996, la Commission européenne en décèle elle-même les principales faiblesses, résidant dans l'absence d'objectifs concrets et le manque d'engagement des États membres. Dans son avis du 24 mai 2000, le Comité économique et social européen, «tout en reconnaissant que ce programme a eu plusieurs résultats positifs», se montre cependant «très préoccupé par la poursuite de la dégradation de la qualité de l'environnement en Europe, qu'il considère comme le critère le plus important pour évaluer l'efficacité des programmes européens d'action successifs en matière d'environnement et de la politique européenne de l'environnement en général».

2.5.4 Sur le plan politique et stratégique, le 5^e PAE a véritablement ouvert la voie à la **stratégie en faveur du développement durable adoptée en 2001** par les chefs d'État et de gouvernement réunis à Göteborg.

2.6 Ladite stratégie trouve à son tour une traduction concrète dans la politique environnementale avec le **6^e programme d'action pour l'environnement** (en vigueur depuis 2002, et jusqu'au 21 juillet 2012) et dans la politique économique grâce à la stratégie de Lisbonne.

2.6.1 Le 6^e PAE arbore lui aussi un sous-titre («*Notre avenir, notre choix*»). Quatre domaines d'action prioritaires y sont définis: 1) **lutte contre les changements climatiques**, 2) **protection de la nature** et de la biodiversité, 3) **environnement, santé et qualité de vie**, 5) **utilisation et gestion durables des ressources naturelles et des déchets**.

2.6.2 Comme c'est le cas pour le 5^e PAE, **sept stratégies thématiques**, adoptées ultérieurement, y sont prévues. Elles concernent

- la pollution atmosphérique,
- le milieu marin,
- la prévention des déchets et le recyclage,
- l'utilisation durable des ressources naturelles,
- l'environnement urbain,
- la protection des sols,
- l'utilisation durable des pesticides.

2.6.3 Il est frappant de voir que le 6^e PAE recycle lui aussi de «vieux» thèmes.

3. Le point sur la politique environnementale/ les débats consacrés au développement durable en Europe au terme du 6^e PAE

3.1 D'emblée, il convient de noter qu'au terme de la période d'application du 6^e programme d'action pour l'environnement, nombreux sont les domaines d'action de la politique environnementale, figurant depuis des années parmi les priorités des divers PAE, qui n'ont pas été suffisamment traités ou sont restés pratiquement en friche. Pour ne citer que deux exemples:

- depuis des années, la «protection des sols» fait partie des thèmes d'intervention de plusieurs programmes d'action pour l'environnement, mais dans les faits, ces «actions» ne se sont pas concrétisées à l'échelon européen, en raison notamment de l'absence de consensus au sein du Conseil sur la proposition de directive présentée par la Commission.
- Le thème de la «protection des espèces/biodiversité» se déploie, à la manière d'un fil rouge, dans toute l'histoire des programmes d'action pour l'environnement. En 2001, le Conseil européen se promet d'enrayer la perte de biodiversité à l'horizon 2010. Pourtant, même les 160 mesures prévues par le programme d'action en faveur de la biodiversité ne suffisent pas à empêcher l'échec de cet objectif. En 2011 est donc lancée une nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité, qui se propose d'atteindre l'objectif initial avec dix années de retard.

3.2 Dans son avis du 18 janvier 2012 intitulé «Le sixième programme d'action de l'UE pour l'environnement – Évaluation finale» (NAT/528, CESE 152/2012), le CESE s'est penché sur le bilan, encore une fois décevant à certains égards, de ce dernier. Il y est notamment question d'un nouveau rapport sur «L'état de l'environnement» qui, en substance, donne une mauvaise note à la politique environnementale européenne.

3.3 Jusqu'à présent, l'Union européenne ne s'est pas vraiment soucieuse de rechercher et de donner une explication à la persistance de nombreux problèmes environnementaux malgré les multiples programmes d'action de longue haleine déployés en faveur de l'environnement. Or pour le CESE, la cause est entendue: il ne s'agit nullement d'une méconnaissance des problèmes ou des solutions à y apporter, mais bien souvent, de l'absence d'une volonté suffisante pour agir avec fermeté. L'application des connaissances, parfois même des décisions politiques, fait défaut. L'émergence occasionnelle de conflits entre les mesures de politique environnementale nécessaires et les intérêts économiques à court terme, se soldant par la victoire des seconds sur les premières, pourrait en être la raison.

3.4 Au terme de la période de validité du 6^e PAE, le point principal, aux yeux du CESE, est que la Commission européenne semble avoir pris ses distances avec la stratégie en faveur du développement durable, dont le pilier environnemental était incarné par le 6^e PAE.

3.5 Celle que la Commission et le Conseil considéraient jadis comme la stratégie suprême de l'Union, censée notamment inspirer la stratégie de Lisbonne, fait aujourd'hui peu parler d'elle, ce qui ne laisse pas d'inquiéter. Elle n'apparaît plus dans les programmes de travail de la Commission (bien que le Conseil européen n'ait pris aucune décision formelle à cet égard). Le CESE a dénoncé cette situation à de nombreuses reprises, il réitère ses critiques ici même et affirme haut et fort, une fois de plus, qu'à son avis, laisser la stratégie en faveur du développement durable se fondre quasiment dans la stratégie Europe 2020 est une erreur. Maintes fois, il a présenté des arguments étayant son point de vue, sans susciter la moindre réaction de la part de la Commission, du Conseil ou du Parlement.

3.6 Un coup fatal a donc été porté à l'architecture de la programmation politique privilégiée jusqu'ici par l'UE, qui consistait en l'occurrence à concilier le mieux possible les trois piliers économique, environnemental et social sous la bannière de la stratégie en faveur du développement durable. Se pose dès lors la question du cadre dans lequel la Commission, le Conseil et le Parlement entendent coordonner à l'avenir la politique du développement durable et celle de l'environnement.

4. La stratégie Europe 2020 et le scénario d'un 7^e PAE

4.1 La stratégie Europe 2020, fournit au moins des indications d'une relative clarté sur la position apparemment adoptée par la Commission, qui considère celle-ci comme la clef de voûte de la programmation et de la gouvernance politiques.

4.2 Pour rappel, la stratégie Europe 2020 prévoit sept initiatives phares:

- *Une Union de l'innovation*
- *Jeunesse en mouvement*
- *Une stratégie numérique pour l'Europe*
- *Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*
- *Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation*

— Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois

— Une plateforme européenne contre la pauvreté.

4.3 Il ne fait pas l'ombre d'un doute que la Commission considère l'initiative phare sur une *Europe efficace dans l'utilisation des ressources* comme le «nouveau» programme d'action pour l'environnement; et le fait qu'à ce jour, aucune proposition de lancement d'un 7^e PAE n'ait été présentée, alors que le 6^e PAE arrive à échéance en juillet 2012, est assurément imputable à cette vision des choses.

4.4 De fait, ce n'est pas un hasard si la Commission européenne a attendu, pour se lancer dans les activités préluant à l'élaboration d'un 7^e PAE, que le Conseil (Environnement) et le Parlement européen s'enquière sur un ton réprobateur de l'état d'avancement du projet.

4.5 La Commission a fait de la stratégie Europe 2020 sa «nouvelle architecture» de planification politique et de programmation, sa stratégie suprême, dont la mise en œuvre doit être assurée par les sept initiatives phares, la politique environnementale s'inscrivant pour sa part dans celle consacrée à une Europe efficace dans l'utilisation des ressources.

4.6 Or il est de plus en plus manifeste aujourd'hui que

— d'une part, certains axes généraux de la politique jusqu'alors couverts par la stratégie en faveur du développement durable (tels que l'attitude responsable à adopter vis-à-vis des générations futures et le partage équitable des ressources à l'échelle mondiale) ne sont pas abordés comme il se doit par la stratégie Europe 2020, et que

— d'autre part, certains volets de la politique environnementale sont absents de l'initiative sur une Europe efficace dans l'utilisation des ressources.

4.7 Ainsi, parmi les 20 initiatives de politique environnementale spécifiques censées donner corps à la stratégie sur une Europe efficace dans l'utilisation des ressources figurent certes un grand nombre de «vieilles connaissances» rencontrées dans le cadre de programmes d'action pour l'environnement antérieurs, comme la politique en faveur de la biodiversité, la politique de l'eau et la politique de lutte contre la pollution atmosphérique (politique des transports comprise), mais un thème comme «L'environnement et la santé humaine» y trouve aussi peu d'écho que la politique des produits chimiques ou la nanotechnologie.

4.8 Le CESE a livré son point de vue tant sur l'initiative phare relative à une *Europe efficace dans l'utilisation des ressources* que sur la feuille de route qui l'accompagne, et signalé ce faisant avec précision les défauts des programmes d'action pour l'environnement observés à ce jour: une multitude d'objectifs louables et de belles promesses, peu de mesures concrètes, presque aucun indicateur et une mise en œuvre dérisoire dans les faits.

4.9 Il avait notamment prié la Commission de «*décrire très précisément, s'agissant des 20 initiatives distinctes annoncées:*

— ce qu'il faut entendre par «*utilisation efficace des ressources*»;

— ce qu'il est déjà possible de réaliser au moyen d'optimisations techniques, et

— dans quels secteurs l'on doit œuvrer à l'«*évolution en profondeur*» annoncée, quelle forme celle-ci doit prendre selon le cas et à l'aide de quels instruments l'on entend procéder;

— quelles modifications des habitudes de production et de consommation sont concrètement jugées nécessaires et comment il est possible de les accélérer⁽¹⁾.

Pourtant, la Commission n'a jamais accédé à cette demande. Au lieu de cela, elle s'en est tenue une nouvelle fois à des propositions vagues et non contraignantes.

4.10 Ce constat conforte le CESE dans sa conviction que l'approche adoptée jusqu'ici par la Commission ne lui permet pas de satisfaire suffisamment à toutes les exigences de la politique environnementale et surtout, du développement durable. Que pourrait dès lors apporter un 7^e PAE?

4.11 L'époque où les programmes d'action pour l'environnement étaient nécessaires pour déterminer et pour détailler les actions à entreprendre est aujourd'hui révolue. Les responsables politiques européens savent parfaitement bien ce qu'il conviendrait de faire. Rares sont les nouveaux domaines nécessitant le développement de nouveaux concepts; la nanotechnologie est de ceux-là. Toutefois, aucun programme d'action pour l'environnement spécifique ne s'impose à cette fin.

4.12 La principale faiblesse de l'Europe réside dans l'application des connaissances acquises. Il existe un déficit de mise en œuvre abyssal, que les acteurs de tous les niveaux (UE, États membres, régions, collectivités locales et citoyens) contribuent à creuser. À cet égard, le CESE tient à faire observer que la Commission aura beau élaborer de bons programmes et faire des déclarations, c'est dans une large mesure aux organes politiques des États membres qu'il appartient en définitive d'en assurer la concrétisation.

4.13 Aux yeux du CESE, présenter un 7^e PAE à seule fin de «reloger» les domaines de la politique environnementale non couverts par l'initiative phare sur une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ne constitue pas une solution valable. Les liens qu'entreprendrait ce 7^e PAE avec ladite initiative d'une part, et avec la stratégie Europe 2020 d'autre part, restent flous.

4.14 Néanmoins, le Comité est ouvert au lancement d'un 7^e programme d'action pour l'environnement, à condition que toute la clarté soit faite sur la finalité du programme, les moyens de garantir la réussite de ce dernier là où ses prédécesseurs ont échoué et surtout, l'axe de politique général qu'il est censé servir.

4.15 Le CESE recommande à la Commission, au Conseil et au Parlement européen de ressusciter la stratégie en faveur du développement durable, d'opter, à titre de stratégie de mise en œuvre de la politique environnementale, pour un 7^e PAE étendu et axé sur les résultats et d'y intégrer l'initiative phare sur une Europe efficace dans l'utilisation des ressources et toutes les initiatives spécifiques qu'elle comprend, tout en veillant à une concordance étroite et bien coordonnée entre les considérations de politique environnementale et économique. La stratégie Europe 2020, dont l'importance est fondamentale, se verrait ainsi investir du rôle essentiel de préparer et de mettre en œuvre les orientations de politique économique et financière à court et à moyen terme qui s'avèrent nécessaires pour progresser sur la voie d'un développement durable à long terme.

⁽¹⁾ Se référer à l'avis JO C 376 du 22/12/2011, p. 97, paragraphe 1.2.

4.16 Le CESE estime que ce 7^e PAE devrait aussi mettre l'accent sur la définition de décisions de mise en œuvre absolument contraignantes dans les nombreux domaines demeurés en suspens depuis des années.

4.17 Le problème est de savoir si l'Europe en a la volonté et les moyens. Force est de constater que les responsables politiques ne cessent de formuler des objectifs ambitieux et de réclamer des initiatives. Lorsqu'en réponse, des propositions sont mises sur la table, par la Commission européenne, par exemple, ils sont alors les premiers à trouver des motifs s'opposant à leur adoption ou à leur mise en œuvre. À cet égard, la liste des exemples est longue. Qu'il s'agisse de la directive sur l'efficacité énergétique, bloquée au Conseil, ou de la promesse non tenue (formulée dans la stratégie en faveur du développement durable) de dresser une liste des subventions préjudiciables à l'environnement et de supprimer celles-ci par la suite: un monde sépare la parole du geste, et c'est à la Commission, au Conseil et au Parlement qu'il incombe d'expliquer au grand public comment combler cet abîme.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur «La promotion de la production et de la consommation durables dans l'UE» (avis exploratoire)

(2012/C 191/02)

Rapporteure: M^{me} LE NOUAIL MARLIERE

Le 11 janvier 2012, la présidence danoise de l'Union a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème:

«Promotion de la production et de la consommation durables dans l'UE»

(avis exploratoire).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril (séance du 26 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour, 8 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conformément à l'invitation qui lui a été faite par la Présidence danoise, le CESE a évalué les instruments et mesures nécessaires pour passer à des modes de production et de consommation durables. Saluant les efforts des institutions européennes et la prise de conscience qui est la leur, à ces fins et en vue d'assurer une transition équitable, le CESE recommande de créer une vision commune renouvelée du modèle économique en associant toutes les parties de la société civile organisée au sein d'un forum de consultation spécialisé, afin de définir des objectifs et des cibles et d'élaborer un processus de suivi actualisé.

1.2 L'on aura avantage à:

- intégrer étroitement les politiques en faveur de la consommation et de la production durables d'une part et la mise en œuvre de la *Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources* ⁽¹⁾ d'autre part; encourager les États membres à mettre en œuvre ces politiques à travers la Feuille de route et le Semestre européen;
- recourir à une gamme d'outils transversaux de mise en œuvre et d'incitation, comme d'éliminer progressivement les produits non durables, développer une politique fiscale plus équitable, promouvoir la passation de marchés publics verts, supprimer progressivement des subventions qui ne tiennent pas compte d'effets négatifs sur l'environnement, soutenir la recherche et l'éco-innovation, internaliser les coûts environnementaux, innover d'autres mesures d'incitation fondées sur le marché, solliciter une participation active des consommateurs et des travailleurs au processus de transition.

1.3 L'on doit aussi solliciter le système financier ⁽²⁾ afin de le remettre au service d'une économie de production et de consommation soutenable, en se concentrant sur les domaines dont l'empreinte écologique est la plus importante, comme l'industrie agro-alimentaire, l'agriculture, le logement, les infrastructures et les transports.

1.4 En outre, il faudrait dépasser les domaines stricts de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre pour se consacrer aussi à d'autres ressources et impacts sur l'environnement, tels que la gestion et la protection de l'eau, l'affectation des sols, la pollution de l'air et tenir compte de l'impact environnemental global des produits.

1.5 En soutenant l'amélioration des processus de production et des produits, l'on sera en mesure d'offrir aux consommateurs et usagers les produits et services qu'ils entendent adopter par un changement de comportement ou d'opinion.

1.6 Enfin, pour promouvoir des modèles de consommation et des styles de vie durables il y a lieu, en renforçant le rôle des associations de consommateurs et de producteurs du commerce équitable, de promouvoir et de protéger les initiatives alternatives à un mode de consommation prédateur et de soutenir les meilleures pratiques.

⁽¹⁾ COM(2011) 571 final.

⁽²⁾ Avis du Comité sur la «La réglementation des services financiers au service d'une croissance durable», rapporteur M.IOZIA (JO C 107 du 6.4.2011, p. 21) et Avis du Comité sur «Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi – Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE», rapporteur M.PALMIERI (JO C 107 du 6.4.2011, p. 7).

2. Introduction

2.1 En décembre 2011, en vue de concilier sortie de crise, reprise et engagements de l'UE pour la lutte contre le changement climatique, le gouvernement danois a demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur la promotion d'une **consommation et d'une production durables (CPD)**. Se référant à la *Feuille de route de la Commission pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources* et de ses jalons sur la CPD ⁽³⁾, le gouvernement danois invite le CESE à évaluer les instruments nécessaires pour assurer la transformation de l'économie européenne vers une CPD dans l'UE.

2.2 Jusqu'ici le développement économique s'est fondé sur les énergies et les ressources de base non renouvelables, selon le paradigme essentiel de «l'homme maître et possesseur de la nature». La production de biens et services est encore marquée par l'externalisation des coûts qui devraient être affectés aux prélèvements sur les ressources naturelles non renouvelables et aux rejets de gaz à effet de serre (GES) et de polluants dans l'environnement. Dans des économies de marché, l'internalisation de ces coûts doit être imposée aux agents économiques par des normes impératives qui, autant que possible, devraient s'appliquer de manière universelle.

2.3 Une CPD en tant qu'utilisation des services et produits offrant plus de valeurs avec une utilisation moindre des ressources naturelles est au cœur des stratégies pour augmenter l'efficacité des ressources et promouvoir une économie verte. En 2008, la Commission a adopté son premier Plan d'action CPD comprenant un ensemble de politiques promouvant la CPD ⁽⁴⁾. Considérant ces jalons, la Commission est en train de revoir ses politiques CPD de 2012.

3. Consommation et production durables: politiques et instruments nécessaires

3.1 Créer une vision commune renouvelée du modèle économique

3.1.1 L'une des raisons de l'impact limité qu'ont eu à ce jour les politiques relatives à la CPD réside dans le fait que, si le concept de durabilité est bien intégré dans la stratégie UE 2020, il est fréquemment laissé de côté dans l'application pratique des politiques. Dans le modèle économique actuel, l'objectif principal demeure de créer de la croissance et d'encourager la consommation, et les performances globales sont évaluées sur la base du PIB. Une transition vers la CPD nécessiterait la tenue d'un débat ouvert et transparent, qui porterait sur un modèle économique auto-suffisant dont les performances seraient évaluées au moyen d'indicateurs «dépassant le PIB», mesurant l'empreinte écologique, le bien-être humain et social et la prospérité. Dans des avis antérieurs, le CESE a proposé à la Commission de collaborer afin de créer un forum sur la consommation durable qui permettrait d'étudier les valeurs susceptibles de soutenir une économie durable et les facteurs qui empêchent les citoyens d'opter pour des modèles de consommation durables,

les expériences accumulées en matière de modes de vie à faible impact écologique. ⁽⁵⁾.

3.2 Définir des objectifs et des cibles et élaborer un processus de suivi

3.2.1 De nombreux domaines politiques sont concernés. Pour suivre les progrès enregistrés dans la réalisation de ces objectifs de CPD et pour évaluer la situation actuelle, une base de données solide sur les retombées environnementales de la production et de la consommation devrait être mise en place pour mesurer l'efficacité des instruments politiques, approfondir les stratégies et les objectifs, réajuster les priorités et établir un processus de suivi.

3.3 Associer la société civile

3.3.1 Associer la société civile aux échelons mondial, national et local est crucial pour assurer une transition réussie vers une économie verte et durable. Une telle transition ne pourra réussir que si la CPD est perçue par les entreprises, les consommateurs et les travailleurs comme une opportunité et un objectif souhaitables. Des systèmes appropriés de dialogue et de participation démocratique devraient être mis en place à tous les niveaux ⁽⁶⁾.

3.3.2 A cet égard, il faut cesser de mettre en opposition investissement industriel, compétitivité des entreprises européennes et pouvoir d'achat des consommateurs. En relevant le niveau d'exigence des consommateurs, l'on stimulera de la plus sûre manière le marché intérieur européen, en valorisant les résultats de la recherche européenne et en remplissant les objectifs de préservation de l'environnement. Cela nécessite aussi que les investissements restent en Europe.

3.4 Intégrer étroitement les politiques de CPD et la Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources

3.4.1 Avec son initiative phare et la *Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources* ⁽⁷⁾, la Commission a fait de la promotion d'une utilisation efficace des ressources une question de première importance pour les économies européennes. La mise en œuvre de la Feuille de route est intégrée dans la stratégie UE 2020 et le Semestre européen. Le CESE recommande de lier étroitement la révision du plan d'action pour une consommation et une production durables à la mise en œuvre de la Feuille de route et au 7^{ème} programme d'action pour l'environnement ⁽⁸⁾ afin que les politiques de CPD puissent

⁽³⁾ COM(2011) 571 final; p. 6 et 7.

⁽⁴⁾ COM(2008) 0397 final.

⁽⁵⁾ Avis du Comité sur «Construire une économie durable par une transformation de notre modèle de consommation», rapporteur M^{me} DARMANIN- (JO C 44 du 11.02.2012, p. 57); et avis du CESE (pas encore publié au JO) sur «Le PIB et au-delà – L'implication de la société civile dans le processus de sélection d'indicateurs complémentaires» (avis d'initiative), rapporteur: M. PALMIERI.

⁽⁶⁾ JO C 44 du 11.02.2012, p. 57.

⁽⁷⁾ COM(2011) 0571 final et avis sur la «Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», rapporteur: M^{me} Egan (pas encore publié au JO).

⁽⁸⁾ Avis du CESE sur le 7^e programme d'action pour l'environnement et suivi du 6^e programme d'action pour l'environnement, rapporteur: M. RIBBE (Voir page 1 du présent Journal officiel).

bénéficier de l'importance politique accrue de l'utilisation efficace des ressources et du cadre de suivi du Semestre européen. Ajouter certains indicateurs de CPD aux indicateurs d'utilisation efficace des ressources fournirait une assise aux objectifs et aux systèmes de suivi en matière de CPD.

3.5 Encourager les États membres

3.5.1 Les objectifs de CPD suggérés précédemment pourraient contribuer à faire évoluer les politiques menées par les États membres dans ce domaine. Ceux-ci pourraient profiter d'une intégration des politiques de CPD à la mise en œuvre et de la Feuille de route et au processus de suivi fourni par le Semestre européen.

3.6 Recourir à une large gamme d'outils de politique de CPD

3.6.1 Étant donné la nature transversale des politiques en faveur de la CPD et les nombreux aspects à prendre en considération, il y a lieu de mettre en place ou de mobiliser un large éventail d'instruments politiques à différents niveaux afin de faire évoluer les modèles de production et de consommation vers la durabilité. Des politiques actives doivent être développées au l'échelon européen, par les États membres et les collectivités locales doivent être largement sollicitées. Les instruments privilégiés devront combiner des mesures réglementaires et volontaires, notamment des mesures réglementaires visant à éliminer progressivement les produits non durables, des instruments en vue d'une politique fiscale plus équitable, la promotion de passation de marchés publics verts, la suppression progressive des subventions qui ne tiennent pas compte des effets négatifs sur l'environnement, la recherche et l'éco-innovation, l'internalisation des coûts environnementaux et d'autres mesures d'incitation fondées sur le marché une participation active des consommateurs et des travailleurs au processus de transition ⁽⁹⁾.

3.6.2 Le plan d'action 2008 pour une CPD de la Commission européenne se fondait sur cette approche politique mixte et devrait être maintenue dans le cadre du processus de révision. L'on pourrait néanmoins envisager de revoir à la hausse les ambitions et de réajuster les instruments compte tenu des objectifs à atteindre, des faibles progrès réalisés à ce jour et de l'opportunité de sortir de la crise qu'offre la transition vers une économie à basse intensité de carbone et à moindre utilisation des ressources non renouvelables.

3.6.3 Les instruments utilisés dans le cadre de la CPD sont dans une large mesure volontaires et basés sur des informations (label écologique, EMAS, campagnes de sensibilisation des consommateurs, etc.). Le recours à ces instruments par les entreprises et les consommateurs est réduit, limité à certains secteurs

et groupes sociaux. Il ne sera pas facile de l'intensifier en persévérant sur cette voie. L'utilisation d'instruments réglementaires est indispensable pour éliminer graduellement des produits et des modèles de consommation non durables.

3.7 Se concentrer sur les domaines dont l'empreinte écologique est la plus importante

3.7.1 La plupart des effets néfastes pour l'environnement sont causés par la consommation de denrées alimentaires et de boissons, le logement, les infrastructures et la mobilité, ainsi que la production énergétique et industrielle. Les futures politiques de CPD devraient dès lors se focaliser sur tous ces différents domaines. Étant donné que l'impact environnemental élevé de la consommation de denrées alimentaires et de boissons est fortement lié au secteur agricole, les politiques en la matière doivent être étroitement liées à celles en faveur d'une agriculture durable.

3.7.2 Une agriculture durable suppose l'usage raisonné d'intrants naturels, le soutien aux exploitations biologiques et une industrie agro-alimentaire garantissant la fourniture d'aliments sains et non pollués aux consommateurs intermédiaires et finaux. Le CESE considère que la clé d'une agriculture durable réside dans le maintien, sur l'ensemble du territoire et dans le respect de la nature, d'une production alimentaire quantitative suffisante, qualitativement élevée et régionalement différenciée, qui prenne soin des zones rurales et les protège, préserve la diversité et les spécificités des produits et favorise les paysages de culture divers et variés ainsi que les zones rurales ⁽¹⁰⁾.

3.8 Dépasser les domaines stricts de l'énergie et des émissions de GES pour se consacrer aussi à d'autres ressources et impacts sur l'environnement

3.8.1 Ces dernières années, une attention particulière a été accordée dans le cadre des politiques en faveur de la CPD aux questions de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. Cependant, la production et la consommation génèrent également d'autres retombées, qui ne sauraient être négligées, dans des domaines tels que la gestion et la protection de l'eau, l'affectation des sols, la pollution de l'air. Les futures politiques en faveur de la CPD devraient donc étendre l'application des instruments politiques à la consommation de ressources autres que l'électricité et prendre en compte l'impact environnemental global.

3.9 Améliorer les processus de production et les produits

3.9.1 Pour encourager les producteurs à améliorer les performances environnementales de leurs produits tout au long du cycle de vie, il conviendrait de reconnaître le principe de la responsabilité élargie des producteurs tels qu'introduit dans certains actes législatifs comme un principe général et un fondement de la responsabilité juridique des entreprises.

⁽⁹⁾ Également CESE sur «La position du CESE sur la préparation de la conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20)», rapporteur: M. WILMS, JO C 143 du 22.05.2012.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE sur «Rio+20: vers une économie verte et une meilleure gouvernance», rapporteur M. WILMS (JO C 376 du 22.12.2011, p. 102-109).

3.9.2 Il importe de privilégier une double approche pour pouvoir évoluer vers des produits durables. La recherche sur des produits respectueux de l'environnement et leur développement doivent être promue au moyen d'un financement public de la recherche et de l'adoption de mesures incitatives adéquates en faveur de l'innovation. D'autre part, il conviendrait de recourir à des instruments réglementaires tels que la directive sur l'écoconception pour éliminer progressivement les produits non durables. À cette fin, la portée de cette directive doit être étendue et sa mise en œuvre accélérée.

3.9.3 Il est crucial de veiller à la transparence en ce qui concerne les performances environnementales des produits et des services si nous voulons que les entreprises et les consommateurs évoluent vers davantage de durabilité. La proposition de la Commission, formulée dans le cadre de la consultation sur les politiques en matière de consommation et de production durables, d'utiliser à cette fin la méthodologie permettant de déterminer l'empreinte écologique des produits semble constituer une approche adéquate. Elle devra toutefois être complétée par d'autres instruments (critères sociaux au-delà du PIB, par exemple) afin d'améliorer la communication des informations relatives à la durabilité tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

3.9.4 De nouveaux modèles commerciaux doivent être promus pour remplacer l'accent placé actuellement sur les flux de matériaux par la création de valeur et de bien-être, en privilégiant par exemple le leasing de biens à l'achat, les programmes de covoiturage et les concepts logistiques visant à réduire les trajets «à vide» des camions grâce à la coopération entre entreprises.

3.10 *Promouvoir des modèles de consommation et des styles de vie durables*

3.10.1 Le changement de modes de consommation doit bénéficier d'une plus grande attention que par le passé. La tâche consiste à dissocier successivement la consommation des effets négatifs sur l'environnement. Il y a lieu de mettre en place une combinaison d'instruments politiques en vue de promouvoir un comportement de consommateur durable, qui tienne compte de la durée des cycles de renouvellement des ressources et de leurs limites, et de l'impact global (import et export) du marché intérieur européen.

3.10.2 Les politiques en faveur de la CPD doivent tenir compte du fait que les choix durables du consommateur nécessitent la disponibilité sur le marché de produits et services durables à des prix abordables, une information claire et fiable à l'attention du consommateur et des incitations économiques adéquates. Il conviendrait plus particulièrement de prendre des mesures afin d'améliorer l'information des consommateurs et d'éviter l'information confuse et l'«écoblanchiment».

3.10.3 Les mesures adoptées devraient **renforcer le rôle des associations de consommateurs en tant qu'acteurs du changement** et favoriser le dialogue sur les styles de vie durables au niveau de la société civile en créant *des plates-formes de discussion* permettant de débattre des points de vue sur la question et d'échanger expériences et meilleures pratiques.

3.10.4 Le passage à des styles de vie durables requiert également l'investissement dans les infrastructures publiques appropriées. Par exemple, les transports en commun en tant que solution de rechange à la voiture nécessitent de mettre en

place un système de transports publics moderne, des transports durables nécessitent des infrastructures en matière d'électricité et de biocarburants, et une économie circulaire a besoin de systèmes de reprise efficaces et de sites de collecte des déchets pour les produits en fin de vie.

3.10.5 À plusieurs reprises, le CESE a souligné l'importance de programmes éducatifs visant à déboucher de façon effective sur l'adoption de comportements durables. Le CESE répète que de tels programmes ne devraient pas cibler uniquement les écoles et les jeunes, qui sont bien entendu importants, mais s'adresser à l'ensemble des citoyens, quel que soit leur âge et leur situation sociale, en accordant une attention particulière aux inégalités cumulées face aux risques et dommages écologiques.

3.10.6 L'influence des chargeurs, des détaillants et des autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement sur les choix de consommation durable est considérable, au moyen de leurs exigences en matière de production mondiale, de logistique, etc. Dans le passé, la Commission a travaillé avec les plus importants détaillants européens dans le cadre d'un forum-table ronde de la distribution. Cette stratégie pourrait être élargie à d'autres chargeurs, opérateurs de logistique, etc..

3.10.7 Le marché public vert est un important moteur de développement de marchés pour les produits durables. Il y a lieu de se pencher sur la manière d'accroître l'efficacité des politiques en matière de marché public vert.

3.11 *Introduire des mesures d'incitation économique dans les politiques fiscales*

3.11.1 Les mesures de promotion de la CPD mentionnées précédemment peuvent être renforcées si les entreprises et les consommateurs sont encouragés à adopter des comportements durables par des mesures d'incitation économique qui, comme chacun sait, ne se reflètent pas seulement dans les prix du marché. Les politiques de CPD doivent dès lors s'accompagner d'une écologisation du système fiscal qui se traduirait par l'adoption d'incitations économiques visant à répartir équitablement l'effort de transition entre grandes entreprises et PME, entre citoyens, entreprises et consommateurs et par l'élimination progressive des subventions nuisibles à l'environnement. Toutefois, ces efforts seront vains s'il s'agit de sacrifier le financement du modèle social européen en substituant une nouvelle taxation sur les ressources non renouvelables dont rien ne garantit qu'elle sera ensuite affectée au financement de la protection sociale. Cela s'avérerait dangereux, coûteux et inutile. En tout état de cause la fiscalité relève des États membres, il ne convient pas, dans une perspective durable et soutenable, d'accroître la concurrence fiscale entre les États membres.

3.12 *Assurer une transition équitable*

3.12.1 Le passage à une économie verte sera durable si elle génère des emplois dits «verts» et si elle «verdit» les emplois dans des processus de production plus respectueux de l'environnement comme c'est le cas avec la production d'énergie renouvelable, le transport durable et logement efficace sur le plan énergétique. Toutefois, il importe pour pouvoir tirer profit de cette transition d'adopter des mesures de politique active basées sur

le dialogue social, portant sur des aspects sociaux et visant à créer des emplois décents et de haute qualité pour les travailleurs (salaires, conditions de travail et perspectives d'évolution). Les activités économiques et les marchés verts doivent être développés activement et les compétences professionnelles

correspondantes stimulées au moyen d'un soutien approprié et de mesures adoptées dans le domaine de la formation et de la reconversion professionnelles ⁽¹⁾, qui promeuvent l'égalité entre femmes et hommes et incitent à leur égale participation au processus de transition”.

Bruxelles, le 26 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Avis du CESE sur «Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique», rapporteur: M. IOZIA (JO C 44 du 11.2.2011, p. 110).

Avis du Comité économique et social européen sur «L'éducation à l'énergie» (avis exploratoire)

(2012/C 191/03)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 11 janvier 2012, la Présidence danoise de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème de:

«L'éducation à l'énergie»

(avis exploratoire).

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Comme l'a déclaré Connie HEDEGAARD, commissaire chargée de l'action en faveur du climat: «Les défis du développement mondial ne pourront être surmontés si les pouvoirs économiques mondiaux ne repensent pas leur modèle de développement».

1.2 Le Comité économique et social européen (CESE) est conscient du rôle stratégique de l'éducation à l'énergie. Un changement significatif des comportements est nécessaire pour passer à une économie à faibles émissions de carbone, prévue notamment par la Feuille de route à l'horizon 2050 publiée par la Commission européenne. La participation de la société civile est indispensable pour atteindre les objectifs de l'UE et en particulier celui d'une réduction d'au moins 20 % de la consommation énergétique d'ici 2020.

1.3 Les principaux objectifs de l'éducation à l'énergie relèvent de la lutte contre le changement climatique et d'un retour à une harmonie entre l'homme et la nature. Nous avons la responsabilité de regarder de l'avant, de comprendre et d'anticiper les besoins de la société future. Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins, qui voit l'Union européenne, les gouvernements nationaux, les collectivités locales, les écoles, les universités, les centres de recherche, les entreprises, les industries, les banques, les organisations syndicales, les ONG et les médias participer à une approche intégrée et à différents niveaux.

1.4 Les expériences directes acquises par les ONG en matière d'approfondissement des modèles et des outils d'éducation à l'énergie revêtent une importance extrême. Les échanges entre les instances professionnelles actives dans le monde bigarré de l'associationnisme et les enseignants des différents niveaux éducatifs rendront l'éducation à l'énergie particulièrement incisive. La clé pour obtenir des résultats de qualité réside dans la combinaison de bonnes pratiques et d'expérience didactique.

1.5 Le CESE juge nécessaire de développer des méthodes d'éducation, d'instruction et de formation novatrices, qu'il y

aura lieu de combiner avec des méthodes existantes ayant fait leurs preuves. Les technologies de l'information et de la communication joueront un rôle fondamental dans ce domaine.

1.6 Le CESE souscrit à la nouvelle initiative du plan SET intitulée «Éducation et formation à l'énergie» qui regroupe des instances du monde universitaire, des instituts de recherche et de l'industrie. La collaboration public-privé, en particulier dans le secteur de la recherche et de l'innovation, a donné de très bons résultats et il conviendra de continuer à la soutenir. Le CESE recommande à la Commission de ne pas manquer d'appuyer elle aussi ces initiatives.

1.7 L'éducation à l'énergie pourra contribuer à résoudre les problèmes liés à la pauvreté et à la précarité énergétique. Tous les citoyens doivent avoir le droit de pouvoir bénéficier de l'énergie à des prix accessibles.

1.8 L'Union européenne doit tenir dûment compte de la priorité que revêt l'éducation à l'énergie et y consacrer des ressources adéquates dans le prochain cadre financier pluriannuel.

1.9 Dans le présent avis, le CESE rappelle la nécessité sans cesse plus pressante de soutenir «EDEN», le Réseau européen de forums nationaux pour l'éducation à l'énergie et à l'environnement basé sur les initiatives menées au niveau local, national, européen et international dans ce secteur.

2. Introduction

2.1 L'éducation est un des principaux vecteurs de changement des comportements. Le présent avis met en exergue son rôle vital dans ce processus, insistant sur le concept selon lequel «la meilleure énergie est celle que l'on épargne» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO C 77 du 31.3.2009, pp. 54-59.

2.2 En 2009, le Comité économique et social européen a déjà élaboré un avis exploratoire demandé par le commissaire chargé de l'énergie sur le thème «*Société de l'énergie sans carbone — Education et formation*»⁽²⁾. Le CESE réitère aujourd'hui les recommandations formulées dans ce contexte et propose des considérations supplémentaires à la lumière des développements enregistrés depuis lors.

2.3 Le changement historique que nous vivons aujourd'hui et que vivront les générations futures au niveau mondial place l'énergie durable au centre des choix politiques, industriels, collectifs et individuels. Cette période de transition, voire de révolution, mènera à la création d'un système dans lequel nos habitudes et nos façons de penser changeront complètement. Nous ne disposons que d'un temps limité pour gérer la transition, ce pourquoi il est nécessaire, le plus rapidement possible, de veiller au lancement de programmes et d'initiatives de longue haleine.

2.4 Énergie et environnement

2.4.1 L'énergie a toujours été un élément fondamental dans la vie de l'homme. En particulier, le changement radical des styles de vie et des habitudes de consommation des citoyens a fortement contribué à la croissance de la demande d'énergie. Ces prochaines décennies, l'Europe devra affronter de nombreux défis énergétiques tels que:

- les effets du changement climatique;
- accroissement et vieillissement de la population;
- migrations;
- sécurité d'approvisionnement au niveau des sources d'énergie;
- diminution de la dépendance vis-à-vis des importations;
- efficacité énergétique;
- lutte contre la pauvreté et la précarité énergétique;
- garantie d'accès à l'énergie pour tous les consommateurs (privés et industriels);
- mobilité durable;
- catastrophes naturelles (inondations, tremblements de terre, raz-de-marée, etc.);
- pénurie de ressources (énergie, eau, matières premières);
- accroissement de la demande énergétique mondiale;
- promotion des sources renouvelables;
- TIC (réseaux intelligents, etc.);

- facteur humain (éducation, comportement/habitudes);
- mondialisation;
- sécurité;
- compétitivité.

2.5 Les priorités de l'Union européenne et l'éducation à l'énergie

2.5.1 Pour atteindre les principaux objectifs de la politique énergétique européenne, tel que la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité et la durabilité, l'Union européenne doit bien tenir compte de tous les facteurs liés à ces défis futurs et mettre en œuvre tous les changements qui conviennent.

2.5.2 Il est donc nécessaire de relancer ce processus. Tous les citoyens devraient être conscients des enjeux énergétiques et des risques encourus si l'on n'atteint pas les objectifs établis. Une éducation intelligente à l'énergie est la clé du changement de comportement. Par exemple dans le domaine des radiations ionisantes émises par les résidus radioactifs, lesquels sont potentiellement nocifs pour l'homme et pour l'environnement⁽³⁾, il est indispensable de mettre au point des actions spécifiques d'éducation à l'énergie.

3. L'éducation à l'énergie? Quelques considérations

3.1 L'éducation à l'énergie est un des instruments importants pour la construction d'un nouveau modèle de développement durable et pour la promotion d'une nouvelle culture. La transversalité du thème nécessite en outre une approche intégrée qui englobe différents aspects de la vie moderne et de la société civile, et à laquelle soient associés tous les secteurs (agriculture, services, industrie, construction) et tous les citoyens.

3.2 Le besoin d'une éducation permanente, en tant que processus de formation de l'individu qui se développe tout au long de sa vie, scolaire et post-scolaire, se fait aujourd'hui sentir plus que jamais. Le CESE souligne l'importance de structurer un cursus éducatif intelligent à l'énergie qui unisse les différents pans de la vie associative tels que la famille, l'école, le lieu de travail ou encore les institutions culturelles et de loisirs.

3.3 Un comportement rationnel et responsable nécessite des interventions capables de faciliter, d'encourager et de renforcer une utilisation plus efficace de l'énergie. Il faut disposer d'informations claires, compréhensibles, crédibles et surtout accessibles sur les techniques qui font appel à l'énergie. L'éducation joue un rôle primordial en tant que fondement indispensable pour que la législation sur les économies d'énergie et les mesures d'efficacité énergétique puissent susciter un consensus public au niveau tant de l'Union européenne que des États membres.

3.4 L'éducation à l'énergie doit commencer au niveau de l'école maternelle et primaire. Les enfants sont bien conscients des thèmes liés à l'énergie et sont très réceptifs à de nouvelles idées et habitudes. Ils sont susceptibles d'influencer la vision et

⁽²⁾ JO C 277 du 17.11.2009, p. 15.

⁽³⁾ JO C 218 du 23.7.2011, p. 136.

les actions de leurs parents et des personnes qui les entourent. Les élèves d'aujourd'hui seront les ouvriers, les employés, les enseignants, les ingénieurs, les architectes, les responsables politiques et les chefs d'entreprise de demain. Les décisions qu'ils prendront au cours de leur vie auront une influence majeure sur l'utilisation des ressources dans notre société.

3.5 Tous les aspects de l'énergie et du changement climatique devraient figurer dans les programmes d'études de tous les États membres, depuis l'école primaire et secondaire, en passant par l'université, jusqu'à la spécialisation. Il est vital de former les jeunes d'aujourd'hui aux nouvelles professions. L'éducation à l'énergie peut fournir des compétences pratiques applicables aux futures exigences du secteur énergétique, et donc faciliter la création d'emplois à court, moyen et long terme.

3.6 La libéralisation du marché de l'énergie et les nouvelles technologies de ce secteur font se lever de nouveaux défis pour les consommateurs, qui jusqu'à présent se sont approvisionnés en énergie auprès de monopoles. L'éducation et la formation à l'énergie devraient également porter, par exemple, sur les thèmes suivants: *«Comment utiliser les compteurs intelligents de façon à économiser l'énergie?»*, *«Quels sont les droits et les obligations des consommateurs lorsqu'ils signent un contrat avec un fournisseur d'énergie?»*, *«Comment calculer notre empreinte carbonique?»*, *l'«étiquetage écologique»*. Le matériel accumulé dans le cadre de l'expérience «Dolceta» (www.dolceta.eu) revêt une extrême importance: le CESE recommande vivement de ne pas le gaspiller et de continuer à en faire bénéficier un vaste public.

3.7 L'éducation à l'énergie doit également se poursuivre en dehors de l'école. Les enfants et les jeunes sont en mesure d'influencer une vaste communauté sociale par l'intermédiaire de leur famille et de leurs amis, et sensibiliser de cette manière les adultes à l'adoption de comportement vertueux. Pour atteindre des résultats significatifs, il est donc de la plus haute importance d'assurer la continuité de l'action éducative et de la garantir à tous les citoyens. Il est opportun d'étendre et de renforcer vigoureusement la formation en l'étendant à une pluralité de sujets, adultes et professions (par exemple ingénieurs, architectes, faiseurs d'opinion). Il est également nécessaire de mener une politique ciblée de formation des formateurs.

3.8 Le processus d'apprentissage est très complexe. Les sujets actifs dans le processus sont multiples, chacun jouant un rôle-clé spécifique. Le CESE souligne l'importance d'examiner pour chaque groupe de référence la meilleure méthode d'éducation et donc la mise au point de programmes didactiques et de formation appropriés compte tenu de l'âge, du sexe, des différences culturelles et du niveau d'instruction des sujets cibles. Il conviendrait d'étudier et de développer avec circonspection de nouveaux instruments de formation, comme les réseaux sociaux.

4. Le rôle de l'Union européenne

4.1 L'Union européenne peut contribuer à la qualité de l'enseignement et de la formation en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en encourageant et en épaulant leurs activités (articles 149 et 150 du traité). À côté de la nécessité chronique de relever les niveaux éducatifs dans

tous les domaines, l'Union européenne devrait porter une attention particulière à la nécessité de connaissances et de compétences dans le secteur de l'énergie. La page web www.energy.eu apporte déjà une contribution importante de ce point de vue. L'Europe a besoin de chimistes qui travaillent à la capture de l'énergie solaire et d'ingénieurs qui conçoivent et construisent des réseaux intelligents, parmi d'autres exemples. En outre, au niveau européen, il faut éviter les engouements éphémères pour des pratiques telles que, par exemple, les subventions à la production de biocarburants dans les pays en voie de développement, qui ont engendré des effets indésirables, comme cela est notamment arrivé dans certains pays africains avec la culture du jatropha, plante oléagineuse qui pousse spontanément dans le désert.

4.1.1 Pour le CESE, il est fondamental qu'au moment d'élaborer le prochain cadre financier pluriannuel, la Commission tienne compte de l'éducation à l'énergie en tant que partie intégrante de la stratégie européenne visant à atteindre les objectifs que l'Union s'est donnés aux horizons 2020 et 2050 en matière d'énergie et de climat.

4.2 Le rôle des administrations publiques

4.2.1 Conformément au principe de subsidiarité, l'éducation est un secteur qui relève de la compétence exclusive des différents États membres, qui ont la pleine responsabilité des contenus et de l'organisation de leurs systèmes d'éducation et de formation. Les gouvernements nationaux devraient favoriser la participation de tous les acteurs de la société à la définition des priorités et à la création de programmes consacrés à l'énergie. En outre, ils devraient veiller à un suivi des informations et mettre différents instruments à la disposition des consommateurs, notamment des sites web leur permettant de comparer les prix et/ou de se procurer des informations actualisées sur les différents aspects de l'énergie.

4.2.2 L'administration publique doit fournir un exemple vertueux. Les régions, les provinces et les collectivités locales doivent assurer une coordination efficace des activités afin de contribuer à l'ancrage d'une culture de l'économie d'énergie dans la société. La conscience des changements nécessaires, les techniques d'efficacité énergétique et l'utilisation de sources renouvelables doivent devenir un patrimoine commun à tous les citoyens. Pour cette raison, à côté des interventions réglementaires et techniques, les institutions doivent prévoir des actions capillaires d'information et de sensibilisation à destination de tous les citoyens, entreprises et associations sectorielles. Dans ce domaine, le CESE donne l'exemple avec son programme interne EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*), grâce auquel il a obtenu le niveau le plus élevé de certification attribué par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, à savoir le label «Entreprise éco-dynamique».

4.3 Le rôle des écoles

4.3.1 Une grande partie des idées et connaissances qui sont les nôtres sont acquises à l'école. L'école est aujourd'hui fondée sur un système traditionnel d'apprentissage qui présente certaines lacunes au niveau national. Il n'existe pas, à de rares exceptions près, de programmes consacrés à l'éducation à l'énergie et à l'environnement, et le personnel enseignant doté

de la formation formelle adéquate pour ces thèmes fait souvent défaut. Pour ces raisons et pour d'autres, l'école devra à l'avenir offrir la possibilité d'approfondir les connaissances en matière d'économies d'énergie, d'énergie, de science, d'environnement et de climat, contribuant à la sensibilisation sur le thème de l'efficacité énergétique et fournissant aux étudiants des compétences sociales et analytiques pour une évaluation rationnelle qui provoque une modification de leur comportements à l'avenir. Les connaissances en matière d'énergie et d'environnement pourraient être incluses dans les compétences clés du cadre de référence européen pour l'apprentissage permanent. Les enseignants jouent un rôle d'une importance décisive et ont besoin de matériel didactique éducatif approprié au niveau d'enseignement et aux thèmes enseignés. L'utilisation de ressources actualisées et la définition d'activités adéquates de formation et de soutien aux enseignants devrait figurer dans chaque programme d'enseignement. Le rôle des universités est fondamental, comme cela est prévu dans le processus de Bologne, qui a notamment pour objectif la mise en place d'une organisation didactique qui puisse suivre le rythme rapide auquel la planète évolue et être conforme aux intérêts de la Communauté, tout en garantissant en contrepartie de meilleures possibilités d'exploitation des titres d'étude sur l'ensemble du marché du travail européen.

4.4 *Le rôle des entreprises*

4.4.1 Le partenariat entre établissements d'enseignement et entreprises, déjà soutenu par le CESE en 2009⁽⁴⁾, joue un rôle d'importance fondamentale. Grâce à la flexibilité typique des différents secteurs d'activité et en particulier des PME, le partenariat peut constituer une des principales ressources pour la création d'emplois en temps de crise, et donner un élan notable au développement de l'esprit d'entreprise et de la créativité. La recherche et l'innovation devraient faire partie intégrante de ce partenariat afin de favoriser la transmission rapide des nouvelles technologies. Les professionnels (ingénieurs, architectes, etc.) devraient bénéficier d'une formation permanente sur les nouveaux développements dans leur secteur d'activité. Des séminaires axés sur les façons d'économiser l'énergie devraient en outre être organisés sur le lieu de travail.

4.5 *Le rôle des banques*

4.5.1 Le secteur bancaire joue un rôle d'importance notable pour l'économie et la société. Les banques sont présentes dans de nombreuses phases de la vie quotidienne de la population. Elles devraient être non seulement des intermédiaires en matière pécuniaire, mais aussi des intermédiaires de confiance. Au moyen de financements préférentiels, accompagnés d'actions adéquates d'information, elles seraient susceptibles d'appuyer les activités d'éducation à l'énergie et à l'environnement et, partant, de favoriser les investissements vers différents secteurs de l'économie (construction, transport, etc.).

4.6 *Le rôle des syndicats*

4.6.1 Les organisations des travailleurs peuvent apporter une contribution importante à la réalisation d'un processus dans lequel l'éducation et la formation professionnelle seraient les instruments d'un dessein unique de civilisation et de développement durable. L'économie verte, par exemple, a besoin de personnel qualifié, qui soit en mesure de s'adapter aux changements amenés par le développement technologique, la recherche

et l'innovation. Sur le plan des comportements individuels, également, la fonction des syndicats peut être stratégique, au moyen d'actions de sensibilisation de leurs adhérents et d'initiatives, notamment de nature contractuelle, qui récompensent les comportements vertueux et la réalisation d'économies d'énergie. La coopération entre entreprises et organisations de travailleurs sur ce terrain pourra donner des résultats d'envergure.

4.7 *Le rôle de la société civile (ONG)*

4.7.1 Les organisations de défense des consommateurs et de l'environnement jouent un rôle d'importance fondamentale, eu égard à leur fonction extraordinaire sur le plan du transfert de compétences et de connaissances. Elles devraient être associées à la sensibilisation sur le thème de la consommation et de l'efficacité énergétique à tous les niveaux: programmation, conception, de détermination des contenus, distribution des informations, suggestions, dissémination, évaluation des résultats.

4.7.2 Les ONG devraient être les interlocutrices naturelles des autorités nationales et être soutenues pour ce qui est de leur action éducatrice, dont les bénéfices se répercutent dans la société tout entière. Programmes d'éducation informelle, rapports avec les enseignants, organisation de visites d'éducation sur le terrain, mini-campus spécialisés, publications adaptées aux différentes tranches d'âge, sont autant d'activités qui devraient être confiées à des organisations actives et expertes en matière d'éducation à l'énergie.

4.8 *Le rôle des médias et des réseaux sociaux*

4.8.1 Sur le plan de la diffusion d'informations correctes et d'activités d'éducation de masse pour toutes les tranches d'âge, les médias ont une valeur et une fonction stratégique. Dans les programmes de diffusion de thèmes liés à l'énergie et à l'environnement, les messages devraient toujours revêtir une profondeur scientifique et une neutralité culturelle. Il faut éviter d'utiliser des instruments médiatiques, en particulier la télévision, sans que le contenu des informations ne soit soumis à un examen rigoureux. Les intérêts qui gravitent autour de l'environnement et de l'énergie sont énormes, et capables d'influencer dans un sens ou dans un autre les personnes qui ne disposent pas des instruments cognitifs et critiques leur permettant d'évaluer en connaissance de cause les informations reçues.

4.8.2 Les réseaux sociaux ont une fonction tout aussi importante et délicate, vu qu'ils s'adressent essentiellement à un public jeune, pour lequel les émotions jouent facilement et qui est susceptible de se passionner pour des thèmes aussi importants que ceux dont il est question ici. Tous ceux qui utilisent ces médias devraient se conformer à un code de discipline, accepter d'être «sous observation» et éventuellement de modifier des informations au sens douteux ou tendancieuses.

4.8.3 Il ne fait aucun doute qu'à l'avenir, ces instruments ne cesseront de croître en importance (on compte aujourd'hui plus de personnes connectées aux réseaux sociaux qu'il n'y avait d'habitants sur la planète tout entière au début du XX^e siècle...). La quantité énorme d'information disponible modifiera le langage et la typologie de l'information. Ces changements influenceront sur l'éducation, et il faudra savoir traduire des messages articulés et complexes en simple pilules adaptées à tous (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites).

(4) JO C 228 du 22.9.2009, pp. 9-13.

5. Les priorités du Comité

Le CESE estime que l'attention devrait se porter sur les priorités suivantes:

5.1 Vivre avec les effets du changement climatique, adaptation et nécessité de compétences professionnelles adéquates. L'existence du changement climatique est démontrée par des preuves scientifiques et le phénomène est largement reconnu au niveau mondial. Certains événements, comme les inondations, se produiront à un rythme qui ne cessera d'augmenter. Il sera primordial pour notre survie que nous nous adaptions à ces phénomènes. En outre, le manque de travailleurs disposant des compétences adéquates pourrait sérieusement compromettre la réalisation des objectifs à court, moyen et long terme de l'Union européenne.

5.2 Efficacité énergétique. L'efficacité énergétique est au centre de la stratégie Europe 2020. Les effets conjugués de la pleine application des mesures existantes et des mesures nouvelles transformeront notre vie quotidienne et seront susceptibles selon la Commission de générer une économie de 1 000 EUR par an et par ménage, de renforcer la compétitivité de l'industrie européenne, de créer jusqu'à deux millions d'emplois et de réduire de 740 millions de tonnes les émissions annuelles de gaz à effet de serre⁽⁵⁾. Les acheteurs d'énergie jouent un rôle important dans le soutien de ce processus. Tout le monde, y compris les adultes, doit modifier ses comportements, raison pour laquelle il est nécessaire de fournir des informations adéquates et fiables sur l'énergie.

5.3 Lutte contre la pauvreté et la précarité énergétique. La lutte contre la pauvreté et la précarité énergétique est une nouvelle priorité sociale à tous les niveaux. Les prix des principaux combustibles fossiles continuent d'augmenter et il semble que cette tendance se poursuivra ces prochaines années. Si l'on n'agit pas de manière rapide et efficace, le nombre de consommateurs d'énergie en position de vulnérabilité croîtra lui aussi de manière notable⁽⁶⁾.

5.4 Garantie d'accès à l'énergie pour tous les consommateurs (privés et industriels). L'énergie est un bien commun qui joue un rôle central pour garantir le bien-être économique d'un État. Il est primordial de garantir la disponibilité d'énergie à des prix raisonnables, qui ne varient ni excessivement ni de manière imprévisible dans les prochaines années, garantissant ainsi l'accès à l'énergie à tous les citoyens et consommateurs.

5.5 Mobilité durable. La nécessité croissante de transporter des personnes et des marchandises aggrave le risque de pollution et d'encombrement, surtout dans les milieux urbains. Il est nécessaire de développer une forme de mobilité qui soit durable, respectueuse de l'environnement et efficace en termes d'énergie utilisée. La comodalité est à cet égard de la plus haute importance.

5.6 Rareté des ressources (énergie, eau, matières premières). L'expansion de la population mondiale de six à neuf milliards de personnes accentuera la concurrence mondiale pour les ressources naturelles et exercera des pressions sur l'environnement⁽⁷⁾. Il est donc essentiel de sauvegarder les

ressources fondamentales comme l'air, l'eau, les sols, les forêts et la nourriture aux fins d'une croissance durable et de la création d'une économie moderne.

5.7 Les TIC. Les technologies de l'information et de la communication font aujourd'hui partie intégrante de la société de l'information et de la connaissance. Par exemple, la distribution intelligente de l'énergie à des prix économiquement viables contribuera considérablement aux changements de comportements chez les générations futures.

6. Quelques expériences

6.1 Nombreuses sont les initiatives et bonnes pratiques existant en Europe et dans le monde en matière d'activités visant à favoriser l'éducation à l'énergie et à la protection de l'environnement, activités qui portent souvent sur la réduction des émissions de gaz polluants.

6.2 Le projet «Défi Énergie», coordonné par Bruxelles Environnement dans le cadre de la campagne européenne pour l'énergie durable, a rassemblé 4 000 personnes de 1 400 familles et a engendré une réduction des émissions de CO₂ d'une tonne par an, soit une économie de 380 euros sur la facture d'énergie (www.ibgebim.be).

6.3 La Fondation italienne Carlo Collodi (*Fondazione Nazionale Carlo Collodi*), dans le cadre de son projet «*Pinocchio refait le monde*» consacré aux enfants des écoles primaires et articulé en trois phases: la collecte sélective des déchets, les économies d'énergie, les choix éthiques liés au développement durable (<http://www.pinocchio.it/fondazionecollodi/>).

6.4 La Fondation internationale Yehudi Menuhin, avec son programme MUS-E® Arts at School, met au point de nouveaux processus d'apprentissage au moyen de la pratique des arts – musique, danse, chant, théâtre et arts visuels. Le projet est actif dans 11 pays, et compte 1 026 artistes qui travaillent avec 59 189 enfants dans 623 écoles primaires (www.menuhin-foundation.com/).

6.5 Le Forum espagnol pour le dialogue social sur le bouquet énergétique (*Spanish Energy Mix Forum, SEMF*), ouvert à tous les acteurs concernés, traite des diverses sources d'énergie en Espagne, et en particulier de leurs aspects économiques, techniques, environnementaux et sociopolitiques à moyen et à long terme (<http://www.semforum.org/>).

6.6 L'Université méditerranéenne d'été (UMET) sur l'énergie durable en Méditerranée associe les universités de France, d'Italie, du Portugal, d'Espagne, de Grèce, et également du Maroc, d'Algérie, de Tunisie, d'Égypte, de Turquie, etc. Au cours des prochaines années, l'Université a l'intention d'étendre son organisation à d'autres villes (<http://www.ome.org/index.php>).

6.7 *La Belle Verte* est un film réalisé par Coline SERREAU en 1996. Il évoque les problèmes du monde occidental tel que, pour n'en citer que quelques-uns, la frénésie, l'abus de pouvoir, la pollution et l'exploitation sauvage des ressources naturelles et des espaces (<http://www.youtube.com/watch?v=TTvoZkHugr0>).

⁽⁵⁾ COM(2011) 109 final.

⁽⁶⁾ JO C 44 du 19.2.2011, p. 53.

⁽⁷⁾ COM(2010) 2020 final.

6.8 Depuis 2004, le programme «Énergie intelligente pour l'Europe» de la Commission soutient des projets en matière d'éducation à l'énergie. Parmi ceux-ci, mentionnons «KidsCorner», «U4energy», «Flick the Switch», «Kids4future», «Rainmakers», «Youngenergypeople», «My Friend Boo», etc. En ce qui concerne la formation professionnelle dans le secteur de la construction, il y a lieu de citer le projet «Build Up skills» (<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>).

6.9 *My Friend Boo*, une sympathique série de dessins animés mise au point dans le cadre du programme IEE et première de son genre en Europe, vise à aider les jeunes à comprendre des thèmes comme l'énergie, le changement climatique, l'environnement, la conservation et la santé (<http://www.myfriendboo.com/>).

6.10 D'autres initiatives au niveau européen incluent le «Pacte des maires» (signé par plus de 3 000 villes). Le CESE a encouragé dès le début la diffusion de cet instrument dans le plus grand nombre possible de communes européennes⁽⁸⁾, et a obtenu un changement de stratégie de la part de la Commission. CONCERTO, CIVITAS, ainsi que la nouvelle initiative «Villes et communautés intelligentes» sont des instruments visant à partager les bonnes pratiques dans le domaine des transports durables et de l'utilisation appropriée et intelligente de l'énergie. L'initiative «Éducation et formation à l'énergie» du plan SET, quant à elle, est un instrument de synthèse qui apporte une importante valeur ajoutée à l'ensemble du plan.

6.11 Au niveau international, diverses initiatives ont déjà été déployées, telles que NEED (National Energy Education Development Project) un réseau d'étudiants, d'éducateurs, d'entreprises, et de collectivités, lancé il n'y a pas moins de 30 ans aux États-Unis (<http://www.need.org/>); le programme Energy Education and Workforce Development du ministère américain de l'énergie (<http://www1.eere.energy.gov/education/>); le site Web EnergyQuest consacré à l'éducation à l'énergie (<http://www.energyquest.ca.gov/>).

7. Audition publique sur l'éducation à l'énergie

7.1 L'audition publique organisée par le CESE a vu la présentation de nombreuses autres expériences intéressantes déployées dans le domaine de l'éducation à l'énergie et à l'environnement.

7.2 Des représentants de l'EACI, de l'EU-ASE (European Alliance to save energy), de la Fondation Carlo Collodi, de la fondation Yehudi Menuhin, de Solvay, du CIRCE, de Business Solutions Europa, du réseau ELISAN, ainsi que le responsable du Pacte des maires pour la DG énergie, chacun exprimant un point de vue spécifique, ont illustré la priorité que revêt le sujet.

7.3 Le rôle de l'éducation et de la formation professionnelle, la préparation de techniciens et de diplômés en disciplines scientifiques, la nécessité de renforcer les liens entre l'université, la recherche et l'industrie, la priorité de l'engagement des pouvoirs publics contre la pauvreté et la précarité énergétique, la participation des communautés locales au développement

d'actions et d'une prise de conscience quant à une utilisation intelligente et durable de l'énergie, les instruments novateurs de formation hors cursus, informelle ou non, sont autant de thèmes qui ont été débattus.

7.4 Une suggestion spécifique a été formulée quant à la nécessité d'adopter un système unique et global d'évaluation de l'énergie, recourant par exemple à l'utilisation comme unité de mesure du ratio EUR/MWh pour tous les produits qui consomment de l'énergie, afin d'en mesurer de manière immédiate l'efficacité et le coût.

7.5 La qualité de l'information et des contenus éducatifs revêt une extrême importance. Un risque concret existe qu'elle puisse être manipulée afin de défendre des intérêts constitués plutôt que pour donner lieu à des choix effectués en toute connaissance de cause. Les pouvoirs publics devront donc veiller de manière particulière à garantir l'indépendance et l'adéquation des processus d'information et d'éducation.

7.6 L'un des problèmes les plus importants à avoir été évoqué est celui de la difficulté d'une intégration systématique du matériel relatif à l'éducation à l'énergie dans les programmes scolaires, en raison d'un manque de temps, de programmes trop intenses et de priorités divergentes.

8. EDEN: le réseau européen de l'éducation à l'énergie et à l'environnement. Le protocole CESE- Fondazione Nazionale Carlo Collodi

8.1 Le réseau européen de forums nationaux pour l'éducation à l'énergie et à l'environnement, EDEN, comme déjà proposé dans l'avis exploratoire «*Société de l'énergie sans carbone - éducation et formation*» pourrait contribuer à combler les lacunes qui entravent la réalisation de l'objectif de l'UE consistant à réaliser des économies d'énergie de 20 % au moins et concrétiser la vision européenne pour l'horizon 2050, à savoir une économie qui utilise efficacement les ressources et produit peu d'émissions de carbone, et à renforcer l'indépendance énergétique et la sécurité de l'approvisionnement.

8.2 Afin de concrétiser les propositions contenues dans l'avis et d'appuyer la constitution d'un réseau européen, le CESE et la Fondation Collodi ont signé le 26 mars 2010 un protocole de coopération par lequel les deux parties se sont engagées réciproquement à travailler ensemble. Pinocchio, le personnage universellement connu du livre de Carlo Collodi, a été choisi comme mascotte et témoin de l'initiative.

8.3 Ce réseau européen basé sur les organisations actives dans le domaine de l'éducation à l'efficacité énergétique, aux énergies renouvelables et à l'environnement, sert de vecteur de dissémination nationale, qui à l'aide de programmes et de matériel adaptés, faciliterait l'intégration de l'énergie propre, l'utilisation plus efficace de toutes les ressources naturelles et la garantie de normes élevées de protection environnementale dans les cursus scolaires nationaux.

⁽⁸⁾ JO C 10 du 15.1.2008, p. 22.

8.4 À ce jour, plusieurs organisations ont déjà adhéré au réseau. À côté du CESE et de la Fondation nationale Carlo Collodi (IT), membres fondateurs, participent également au réseau la fondation Terra Mileniul III (RO), ARENE Île-de-France (FR), les Péniches du Val de Rhône (FR), la municipalité de Greenland (Greenland), Climate Action Network (RO), Mosaic Art and Sound (UK), Art For Green Live (UK/BE), CECE (ES), Intercollege (CY), Business Solutions Europa (BE), EU-ASE (BE), CIRCE (ES), la Fondation Menuhin (BE).

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur «L'édition du livre en mouvement» (avis d'initiative)

(2012/C 191/04)

Rapporteuse: M^{me} ATTARDCorapporteuse: M^{me} VAN LAERE

Le 14 juillet 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«L'édition du livre en mouvement»

(avis d'initiative).

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 avril 2012 (rapporteuse: M^{me} ATTARD, corapporteuse: M^{me} VAN LAERE).

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le secteur de l'édition vit un processus de modernisation en évolution, aux conséquences importantes à l'ère numérique.

1.2 Le CESE souligne que la priorité immédiate de l'UE devrait être de faire une analyse globale du rôle de l'industrie de l'édition dans le développement social, économique, culturel, scientifique et artistique de l'Europe tout en défendant les droits et en répondant aux besoins des autres acteurs concernés tels que les libraires, les écrivains, les scientifiques, les illustrateurs, l'imprimerie et ses industries annexes, les bibliothèques, les organisations de droits de reproduction et les consommateurs. Le secteur de l'édition doit être repris dans la liste des secteurs pris en considération par la Commission européenne dans ses stratégies pour une Europe numérique.

1.3 Le CESE met l'accent sur la nécessité d'une législation et de politiques européennes adéquates ayant un impact sur l'industrie de l'édition: la propriété intellectuelle (en particulier les droits d'auteur) et sa mise en œuvre, l'imposition, la société de l'information et les politiques culturelles.

1.4 Le Comité réaffirme la nécessité d'éliminer, au niveau de l'UE, le régime discriminatoire actuellement en place à la fois au sein de l'Union, où les versions en ligne de produits culturels identiques sont assujetties à des taux d'imposition normalisés, ce qui crée une distorsion non justifiée entre des contenus comparables, et entre l'UE et les États-Unis, où l'édition en ligne est exempte d'impôt, ce qui crée un déséquilibre et une concurrence déloyale.

1.5 Le CESE estime que le secteur graphique doit être encouragé à opérer un revirement dans les modèles économiques et technologiques qui ont caractérisé son développement, en se plaçant au cœur de la gestion et de la distribution de

l'information, sans se limiter à un rôle de prestataire et ce conformément au plan graphique européen.

1.6 Le CESE maintient qu'il est nécessaire de mettre en place un observatoire au niveau européen afin de mesurer les besoins en compétences présents et à venir dans le secteur de l'imprimerie pour encourager la formation professionnelle, le changement de carrière et la requalification au moyen de financements publics du secteur, en particulier via le FSE, le FEDER et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Le Comité recommande d'effectuer la recherche par l'intermédiaire du 7^e PC et du programme Horizon 2020 afin de s'assurer que l'industrie de l'imprimerie reste compétitive.

1.7 Le CESE souligne qu'une gouvernance en matière de droits de propriété intellectuelle est cruciale pour la prospérité de la culture, de la science et des arts européens ainsi que pour la qualité de vie des citoyens européens, en plus de constituer un facteur clef d'innovation technologique et commerciale.

1.8 Selon le Comité, offrir aux consommateurs un environnement numérique sûr, comprenant un contrôle efficace de leurs données personnelles et privées, assurera le bon fonctionnement des marchés numériques pour le bien des utilisateurs.

1.9 Le Comité met l'accent sur les obligations sociales et économiques de l'UE quand il s'agit de prendre en charge le passage au numérique de manière à assurer que le plus grand nombre de citoyens de tous âges et de chaque État membre puisse récolter les bénéfices de la révolution numérique.

1.10 Le CESE souligne qu'un travail décent doit être garanti aux travailleurs, y compris ceux qui ont un statut d'indépendants et les travailleurs externalisés, et que celui-ci doit faire l'objet d'un dialogue social et d'accords collectifs, aux niveaux national et européen.

1.11 L'adoption de normes électroniques ouvertes et interopérables peut entraîner une amélioration de la compétitivité et ainsi prévenir la fermeture des marchés et la création de positions dominantes.

1.12 Le CESE insiste, dans le cadre de la stratégie Europe 2020⁽¹⁾, sur l'importance d'un marché unique des services plus intégré pour permettre à tous les acteurs concernés dans l'industrie de l'édition de croître et de créer des emplois.

1.13 Le CESE souhaite que la Commission encourage les efforts des professions de l'édition et de l'imprimerie, afin qu'elles poursuivent leurs efforts vers un modèle plus participatif, et qu'elles s'organisent dans un cadre commun transparent, permettant une meilleure articulation entre les dimensions économiques, sociales, technologiques et environnementales.

1.14 Le CESE recommande vivement à la Commission d'entamer un dialogue stratégique avec l'industrie européenne de l'édition, afin d'aboutir à des conclusions sur des stratégies qui prendront concrètement en charge les besoins relatifs aux livres imprimés et électroniques à l'ère numérique, qui renforceront donc également la compétitivité de ce secteur sur le plan mondial. Le CESE insiste à nouveau auprès de la Commission pour qu'elle crée un groupe à haut niveau incluant notamment des représentants de l'édition, de l'industrie graphique et de l'industrie du papier pour analyser les perspectives d'investissement et d'emploi qui s'offrent à ces secteurs dans le contexte de la révolution multi média.

2. Introduction et contexte

2.1 L'édition du livre, en tant que première industrie culturelle d'Europe, joue un rôle crucial dans le développement économique, social, politique, éthique, éducationnel, artistique et scientifique de l'Europe. La littérature européenne est l'un des héritages artistiques et culturels essentiels de l'Europe. Elle incarne la grande diversité des pays européens en ce que chaque langue, région et minorité européenne est représentée et immortalisée pour la postérité dans les ouvrages, tout en favorisant le dialogue interculturel.

2.2 En 2010, les éditeurs européens (des États membres de l'UE plus la Norvège et l'Islande) ont généré un chiffre d'affaires de quelque 23,5 milliards d'euros, publié un total d'environ 525 000 nouveaux ouvrages et employé à peu près 135 000 personnes au total à temps plein. Près de 7,5 millions d'ouvrages étaient disponibles en stock. L'édition contribue aussi indirectement à la création d'emplois, avec plus de 100 000 écrivains, illustrateurs et traducteurs littéraires en Europe et plus de 25 000 librairies privées. Des données plus détaillées sont nécessaires pour avoir une meilleure vision du secteur.

2.3 Les méthodologies de production de livres, de la commande et l'édition à l'impression et la distribution, ont considérablement évolué dans leur exécution au cours des siècles, mais leur concept reste inchangé: l'essence du livre, comme artefact créatif, est toujours la même. Ce n'est que maintenant, avec le développement de l'édition en ligne, que ces méthodologies sont revues.

2.4 Les industries créatives principales ont contribué à 4,5 % du PIB européen en 2008, ce qui représentait 8,5 millions d'emplois⁽²⁾, tandis que l'industrie créative dans sa globalité a contribué à 6,9 % du PIB européen la même année. Au sein de ces industries, les secteurs liés à l'édition ont contribué à 1,07 % du PIB européen en 2003, contre 0,41 % pour les secteurs radio/télévision/cinéma/vidéo et 0,06 % pour le secteur de la musique.

2.5 Au niveau international, l'industrie européenne du livre pèse plus lourd que celle des États-Unis, qui a généré un chiffre d'affaires annuel de 24 à 25 milliards de dollars (l'équivalent de 17 à 19 milliards d'euros) au cours des dernières années. En outre, chaque année, entre six et huit entreprises de propriété européenne apparaissent dans les dix premiers groupes d'édition mondiaux. De plus, les trois plus grandes foires du livre du monde ont lieu dans des pays de l'UE: Francfort, Londres et Bologne.

2.6 L'impact positif de la lecture sur la société a été mis en évidence par l'OCDE, selon laquelle elle constitue le meilleur indicateur des perspectives de réussite d'un enfant. L'édition favorise également le pluralisme des opinions, l'échange et le dialogue, ainsi que la liberté d'expression. C'est un des piliers d'une société démocratique.

3. Le passage au numérique

3.1 Avec le passage au numérique, la dynamique, les relations, ainsi que les modèles économiques et culturels du secteur de l'édition sont revus.

3.2 Les marchés européens du livre électronique sont hétérogènes et fragmentés. Les taux de croissance sur les marchés développés sont très élevés, mais même sur ces marchés, l'édition en ligne reste un nain en comparaison avec le marché des livres imprimés (de moins de 1 % à 5 % au plus du marché des livres). Le manque d'appareils portables adéquats pour la lecture des livres électroniques a sensiblement contribué à la lenteur du développement de ce marché jusqu'à il y a quelques années.

3.3 Toutefois, de plus en plus d'éditeurs proposent leurs livres en format électronique dans d'autres domaines. Une vaste gamme de modèles d'entreprise différents expliquant comment donner accès à du contenu littéraire numérique est apparue après quelques années d'expérimentation et d'innovation technologiques. Les lecteurs ont accès aux livres via les appareils prévus à cet effet, mais aussi les ordinateurs, les tablettes et les smartphones. Ces outils deviennent de plus en plus conviviaux et sophistiqués mais surtout, de plus en plus abordables. La tendance à la baisse des prix attendue pour les appareils de lecture électronique élargira probablement encore le marché.

3.4 De nouveaux acteurs émergent dans la chaîne en raison du rôle essentiel qu'ils jouent dans leur connexion aux utilisateurs finaux dans d'autres domaines: des portails et moteurs de recherche, tels que Google; des acteurs internet, en ce compris d'autres types de magasins en ligne, comme Amazon, qui fabrique également le Kindle; des fabricants d'appareils électroniques, comme Apple, qui, en se tournant vers le marché du contenu pour distribuer leurs équipements, fournissent leurs propres librairies en ligne; ainsi que les opérateurs mobiles et les fournisseurs d'accès à internet.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Avis du CESE sur la «Protection des droits de propriété intellectuelle/OHMI», JO C 376 du 22.12.2011, p. 62.

3.5 Les livres électroniques offrent un accès facile à la connaissance, à la culture et aux activités de loisir aux groupes vulnérables connaissant des difficultés de lecture, comme les personnes âgées, celles qui souffrent de handicaps physiques ou qui ne lisent pas dans leur langue maternelle.

3.6 Le livre électronique redéfinit également l'impact écologique de l'industrie de l'édition. Alors que le papier est une matière première renouvelable et recyclable, l'impact environnemental des appareils électroniques, en ce compris les matières premières métalliques et l'usage de l'électricité, doit encore être évalué.

3.7 À l'ère numérique, l'éditeur continue à jouer un rôle crucial dans la mesure où pour préserver la qualité, la sélection des manuscrits est l'une des fonctions essentielles des éditeurs, quel que soit le format de distribution. La préparation du texte pour la publication et le marketing constituent deux autres fonctions clés pour lesquelles l'expertise des éditeurs est indispensable.

3.8 Combattre la violation en ligne des droits d'auteur, investir dans des systèmes de numérisation, du personnel et des technologies, convertir les fichiers dans des formats spécifiques ... toutes ces actions représentent des coûts qui émergent avec l'édition en ligne. Parallèlement, des économies sont réalisées en termes d'imprimerie, d'entreposage et de distribution physiques. Néanmoins, ces coûts ne constituent traditionnellement que moins d'un sixième du total. Les coûts que représentent les droits d'auteur, le travail rédactionnel, la commercialisation, la distribution, l'entreposage et l'archivage numériques, quant à eux, concernent également le monde numérique.

4. Enjeux de l'industrie de l'édition à l'ère numérique

4.1 En 2009, le Conseil ⁽³⁾ et la Commission ⁽⁴⁾ ont créé un Observatoire européen de la contrefaçon et du piratage dans le but d'améliorer la compréhension des atteintes aux droits de la propriété intellectuelle (DPI) ⁽⁵⁾.

4.2 Pour une industrie culturelle telle que l'édition, les droits d'auteur constituent le fondement de la reconnaissance juridique de la valeur qu'elle crée. Par conséquent, un régime de droits d'auteur équilibré est essentiel pour un investissement durable de l'industrie, tout en encourageant les auteurs à créer de nouvelles œuvres.

4.3 Le CESE souligne la nécessité de faire appliquer les droits de propriété intellectuelle, aussi bien sur internet que dans la vie réelle. La piraterie est dommageable pour la culture, la créativité et l'émergence de nouveaux modèles d'entreprises et entrave le développement du marché en diminuant les chances des

éditeurs et des auteurs de rentabiliser leurs investissements financier et intellectuel ⁽⁶⁾.

4.4 La législation en matière de droits d'auteur a précédé la révolution numérique, tandis que les réalités du téléchargement, de l'échange de fichiers «peer-to-peer» et des protections logicielles ou matérielles (DRM) ne sont pas toujours prises en compte, comme il a été noté dans le cadre de la Stratégie numérique pour l'Europe, visant à mettre à jour les règles de l'UE en matière de marché unique pour l'ère numérique ⁽⁷⁾. Une législation européenne globale, en cours d'examen, est nécessaire pour harmoniser les pratiques législatives et leur application, qui varient d'un État membre à l'autre.

4.5 Une résolution rapide et cohérente des différends concernant des accusations de contrefaçon ou de piratage au moyen d'une application rigoureuse des DPI accroîtrait la confiance du consommateur. La législation européenne propose une telle application dans l'article 8.3 de la directive sur les droits d'auteur (2001/29/CE), qui permet aux titulaires de ces droits de demander qu'une ordonnance sur requête soit rendue à l'encontre des intermédiaires dont les services sont utilisés par un tiers pour porter atteinte à un droit d'auteur, ainsi que dans l'article 8 de la directive sur le respect des droits de propriété intellectuelle (2004/48/CE), qui autorise les titulaires de ces droits à obtenir toute information concernant l'identité du contrevenant.

5. Les défis de la numérisation et de la mondialisation pour l'industrie graphique en Europe

5.1 L'industrie graphique européenne fait face à des défis de taille en raison de l'usage grandissant et étendu de l'internet ainsi que de l'intérêt pour les nouveaux médias qui modifient progressivement l'aspect du marché comme sources d'information et de publicité.

5.2 D'autres facteurs significatifs ayant un impact sur la concurrence sont, d'une part les importations depuis les pays produisant à faible coût (par exemple la Chine) des livres pouvant être imprimés sans contraintes précises de temps; et, d'autre part, la concentration élevée d'entreprises productrices de papier et d'encre, qui génèrent une concurrence intense à l'échelle mondiale, en particulier de la part de l'Inde et de la Chine, où les prix les plus bas peuvent être assurés. Le CESE insiste sur la nécessité de respecter des critères sociaux et environnementaux semblables dans tous les pays de production.

5.3 Ces facteurs, ainsi que le climat économique difficile, ont parfois entraîné des chutes de prix et exercent une influence significative sur l'emploi dans l'industrie.

⁽³⁾ Résolution du Conseil du 25.9.2008 (JO C 253 du 4.10.2008).

⁽⁴⁾ Communication de la Commission du 11 septembre 2009 intitulée «Renforcer l'application des droits de propriété intellectuelle sur le marché intérieur», COM(2009) 467 final.

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur la «Protection des droits de propriété intellectuelle/OHMI», JO C 376 du 22.12.2011, p. 62.

⁽⁶⁾ Commission européenne, direction générale «Fiscalité et Union douanière», «Rapport 2009 sur les douanes de l'UE et le respect des droits de propriété intellectuelle» http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf. Technopolis (2007), «Effects of counterfeiting on EU SMEs» (Les répercussions de la contrefaçon sur les PME de l'UE) http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf. <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>. Avis du CESE sur la «Protection des droits de propriété intellectuelle/OHMI», JO C 376 du 22.12.2011, p. 62.

⁽⁷⁾ Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 3.3.2010.

5.4 D'après les chiffres établis par Eurostat pour l'année 2009, l'industrie graphique européenne comprend 119 000 entreprises (contre 132 571 en 2007), emploie plus de 735 000 personnes (contre 853 672 en 2007) et génère un chiffre d'affaires de 88 milliards d'euros (contre 110 milliards d'euros en 2007).

5.5 Cependant, l'arrivée de l'impression numérique a permis d'innover dans la collaboration entre les éditeurs, les utilisateurs et les imprimeurs qui peuvent désormais, sur demande, imprimer un seul exemplaire d'un ouvrage.

5.6 Les entreprises d'imprimerie se préparent à intégrer dans la chaîne de valeurs des services comme l'entreposage, la gestion de bases de données, le design pour le web ou l'impression, les livres électroniques, ainsi que le développement de leurs départements presse.

5.7 Le CESE soutient les propositions reprises dans le rapport 2007 de la Commission sur la compétitivité de l'industrie européenne de l'imprimerie. Cependant, le Comité demande à la Commission européenne de mettre sur pied un comité européen de dialogue social dédié à ce secteur dans sa globalité, car le dialogue social formel entre les employeurs et les syndicats n'existe actuellement qu'aux niveaux des entreprises et national.

5.8 Le CESE se range aux recommandations d'Intergraf, en particulier celle suggérant une étude indépendante sur le développement de la technologie (non seulement celle en matière d'imprimerie, mais aussi la technologie mobile et internet), les influences démographiques et le comportement du consommateur.

6. Les enjeux des libraires

6.1 Des difficultés sont survenues en raison des limitations géographiques imposées par les grands détaillants sur leurs ventes en ligne. Élément crucial: les systèmes traditionnels de distribution sont en passe d'être délaissés tandis qu'une nouvelle hégémonie de librairies numériques en ligne prend forme.

6.2 Or, les librairies traditionnelles jouent un rôle culturel important car elles ont un contact direct avec les clients, ce également en ligne, et proposent des services qu'internet ne peut offrir.

6.3 Aujourd'hui, les librairies font office de salles d'exposition de livres qui sont ensuite achetés en ligne par le consommateur, ce qui fait gratuitement la publicité et la promotion de leurs concurrents en ligne. Cependant, certains libraires traditionnels auraient besoin de se recycler en raison de leurs lacunes en matière de médias sociaux en ligne. Ils doivent se montrer innovants dans leur marketing et leur sélection de produits. Le monde numérique reste mal couvert par les normes. Par exemple, alors que quasiment tous les livres imprimés disposent d'un ISBN, tous les livres électroniques n'en ont pas.

6.4 Il convient de rechercher et d'encourager des synergies entre les associations européennes de bibliothèques et les libraires. La numérisation crée une certaine friction entre, d'une part, les inquiétudes des libraires et les éditeurs au sujet de la piraterie littéraire et, d'autre part, l'enthousiasme des bibliothèques pour la promotion du prêt de livres électroniques. Toutes les parties doivent mettre en évidence, pratiquer et appliquer les distinctions juridiques entre le prêt de livres imprimés

et le prêt de livres électroniques. Les acteurs concernés devraient examiner un cadre combinant des protections intégrées contre la piraterie et la simplification du prêt légitime de livres électroniques par les bibliothèques.

6.5 Grâce à leur double domination du marché comme plateformes de vente et producteurs d'appareils de lecture électronique (le Kindle et l'iPad), Amazon et Apple ont pris des places de leaders qui leur permettent de dicter leurs prix, leurs modalités et leurs conditions à tous les autres acteurs de l'industrie. Cette domination non européenne a des répercussions négatives sur les éditeurs plus modestes, qui ne sont pas assez puissants pour négocier les conditions imposées par Amazon et Apple.

6.6 L'adoption de normes ouvertes et interopérables empêchera la fermeture des marchés par quelques grands acteurs, qui ferment certains secteurs en obligeant les consommateurs à utiliser leurs propres appareils électroniques pour accéder à leurs propres catalogues ou vice-versa, et améliorera par conséquent la concurrence.

7. Fiscalité et tarification

7.1 Une grande majorité de pays de l'UE et ailleurs dans le monde appliquent un taux réduit de TVA aux ventes de livres imprimés, en reconnaissance des bienfaits apportés par la lecture à la culture, l'éducation, les sciences et la société en général.

7.2 Néanmoins, un régime discriminatoire est actuellement en place au sein de l'Union, où les versions en ligne de produits culturels identiques sont assujetties à des taux d'imposition normalisés, ce qui crée une distorsion non justifiée entre des contenus comparables.

8. Préservation des œuvres orphelines et épuisées ⁽⁸⁾

8.1 Le Comité approuve globalement la directive proposée qui cherche à établir un cadre légal visant à garantir un accès en ligne aux œuvres orphelines par delà les frontières et en toute légalité ⁽⁹⁾.

8.2 Rares sont les États membres qui ont mis en place une législation en matière d'œuvres orphelines et même quand cette législation existe, elle limite l'accès aux citoyens résidant sur leurs territoires nationaux.

8.3 L'article 5.2.c. de la directive sur le droit d'auteur autorise expressément les bibliothèques accessibles au public, les établissements d'enseignement, les musées et les archives à reproduire des œuvres protégées par le droit d'auteur sans devoir en demander préalablement la permission, à condition que ces institutions ne recherchent aucun avantage commercial ou économique direct ou indirect et que le processus respecte le test des trois étapes de Berne. Toutefois, toute autre mise à disposition de l'œuvre au public par l'intermédiaire d'internet nécessite l'octroi préalable des droits.

⁽⁸⁾ Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur certaines utilisations autorisées des œuvres orphelines», JO C 376 du 22.12.2011, p. 66.

⁽⁹⁾ Avis du CESE sur la «Protection des droits de propriété intellectuelle/OHMI», JO C 376 du 22.12.2011, p. 62.

8.4 En ce qui concerne les œuvres qui ne sont plus dans le commerce, les éditeurs de livres ont lancé un dialogue qui a mené à la signature par tous les acteurs concernés d'un mémorandum d'entente sur les «principes essentiels de numérisation et de mise à disposition d'œuvres qui ne sont plus dans le commerce». Pour l'instant, il n'existe aucune structure juridique permettant la reconnaissance de ces accords volontaires au-delà des frontières entre les acteurs concernés pour ces ouvrages.

8.5 L'achèvement avec succès de ce dialogue promouvra le développement de bibliothèques en ligne comme Europeana et d'autres institutions publiques en charge de missions d'intérêt public.

8.6 Le système ARROW, mis en place par un consortium d'acteurs du secteur de l'édition avec le soutien de la Commission européenne, fournit une solution pratique en créant un outil efficace à un coût raisonnable qui permet aux utilisateurs de trouver rapidement et efficacement des informations portant sur le statut d'une œuvre en termes de droits ainsi que les titulaires de ces droits.

8.7 Un partenariat public-privé entre les bibliothèques et les éditeurs peut élargir l'accès aux livres disponibles dans le commerce par l'intermédiaire de bibliothèques numériques. Plusieurs partenariats de ce type sont déjà en place.

8.8 La question du dépôt légal des livres électroniques doit être débattue entre tous les acteurs concernés afin d'équilibrer les intérêts des bibliothèques, qui entendent collecter, préserver et rendre ces livres électroniques disponibles, et les garanties contre la diffusion électronique abusive.

9. Langue et mobilité

9.1 La langue constituant une part intrinsèque de l'édition, des problèmes inhérents à la mobilité se présentent dans l'industrie de l'édition. Ils touchent en particulier les petites et moyennes maisons d'édition.

9.2 Le déplacement d'un État membre à un autre constitue pour les éditeurs et les employés, à l'exception des éditeurs anglophones, un défi considérable, puisque la plupart des petites et moyennes maisons d'édition tendent à se limiter à des organisations de taille moyenne qui ne publient que dans une seule langue⁽¹⁰⁾.

9.3 Certaines des plateformes électroniques en développement depuis peu font barrière à la mobilité de la langue. Le plus grand producteur de lecteurs de livres électroniques (Amazon, une société américaine) bloque l'accès à toutes les langues minoritaires, en ce compris 18 des 23 langues officielles de l'UE, dans son lecteur électronique Kindle. Ceci a pour effet de bannir la littérature de 18 langues de l'UE de la plus grande plateforme de livres électroniques du monde.

10. Vers un consommateur confiant et informé

10.1 La relation entre le consommateur et le livre n'est plus la même, car l'entreposage d'un livre électronique ne laisse pas de trace et l'achat du livre est instantané.

10.2 Le CESE considère que toutes les initiatives en matière de politique de DPI doivent reconnaître les consommateurs comme des acteurs pertinents dans le débat sur les DPI.

10.3 Le développement d'une existence double des livres, à savoir numérique et physique, doit être progressif et complémentaire au maintien prolongé de l'édition imprimée. De très nombreux citoyens européens ne sont toujours pas habitués aux transactions électroniques et/ou à l'accession et la consommation de contenu numérique. Des mesures leur permettant d'acquiescer cette habitude et réduisant la fracture numérique peuvent contribuer à augmenter l'intégration sociale.

10.4 Le CESE soutient le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) dans la reconnaissance de la neutralité du net comme principe régulateur. La Commission européenne devrait se baser sur le travail en cours de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) pour adopter un instrument contraignant qui assurera une protection cohérente et efficace de la neutralité du net à travers l'Europe.

11. Accès au marché pour les PME

11.1 La domination des chaînes de librairies au niveau de l'UE a restreint l'accès au marché pour les éditeurs plus modestes. Les éditeurs ne disposant pas de la puissance financière requise pour négocier leur présence dans la chaîne voient leur accès aux consommateurs en grande partie bloqué par leur sous-représentation sur les étagères des librairies.

11.2 Dans l'industrie de l'édition, les éditeurs plus modestes ont traditionnellement été le berceau de l'innovation et de la créativité, et leur accès limité au marché peut avoir des répercussions sérieuses sur la vitalité de cette industrie créative.

11.3 Les maisons d'édition spécialisées dépendent souvent de financement et de subventions pour assurer la poursuite de leur existence financière.

11.4 Les entreprises et en particulier les PME doivent pouvoir investir dans la recherche, le développement et l'innovation⁽¹¹⁾ dans des conditions juridiques, administratives, fiscales et financières appropriées.

11.5 Actuellement, seules 8 % des PME européennes font des affaires dans d'autres États membres. 92 % des entreprises sont des microentreprises⁽¹²⁾ qui travaillent sur des marchés très diversifiés. Par conséquent, il convient d'accorder plus d'attention à leurs besoins spécifiques dans le cadre du «Small Business Act».

11.6 L'industrie de l'édition est particulière en ce qu'elle dépend d'un nombre relativement réduit de bestsellers pour constituer son indépendance financière. Ces bestsellers financent à leur tour les genres littéraires moins viables commercialement, mais essentiels du point de vue culturel et social.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE sur l'«Adaptation des PME aux marchés mondiaux», JO C 255 du 22.9.2010, pp. 24–30.

⁽¹¹⁾ Avis du CESE sur l'«Investissement dans la connaissance et l'innovation», JO C 256 of 27.10.2007, p. 17.

⁽¹²⁾ Avis du CESE sur le «Réexamen de l'initiative relative aux PME («Small Business Act»)», JO C 376 du 22.12.2011, p. 51.

11.7 Les petites et moyennes maisons d'édition ont besoin d'un soutien financier et organisationnel étant donné que le modèle de coût de la littérature non traditionnelle est rarement viable financièrement. En outre, la plupart des petites et moyennes maisons d'édition ne disposent pas des ressources nécessaires pour formuler des propositions viables leur donnant accès au financement de l'UE pour la recherche et le développement.

11.8 Le CESE souligne l'importance d'un marché unique des services plus intégré dans la stratégie Europe 2020 ⁽¹³⁾ et la directive «services». Un tel marché est nécessaire pour permettre à tous les acteurs concernés dans l'industrie de l'édition de croître et de créer des emplois.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Avis du CESE sur «Vers une amélioration du fonctionnement du marché unique des services», JO C 318 du 29.10.2011, pp. 109-112.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Coopératives et restructuration» (avis d'initiative)

(2012/C 191/05)

Rapporteuse: M^{me} ZVOLSKA

Corapporteur: M. OLSSON

Le 14 juillet 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29(2) de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Coopératives et restructuration».

La Commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 12 avril 2012 (rapporteuse: M^{me} ZVOLSKA; corapporteur: M. OLSSON).

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 148 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 De par leur nature-même et le modèle d'entreprise sur lequel elles fonctionnent, les coopératives contribuent à la réalisation de la stratégie Europe 2020. Elles gèrent la mutation de manière économiquement efficace et socialement responsable; elles contribuent à la cohésion sociale et territoriale et elles sont en train de développer de nouveaux modèles d'entreprises innovants en vue d'accroître la compétitivité. Tout cela devrait être mis en exergue en 2012, Année internationale des coopératives.

1.2 À l'exception notable de certains secteurs, les coopératives représentent une part limitée de l'économie européenne. Toutefois les données fournies dans le présent avis montrent qu'en temps de crise elles sont plus résistantes et stables que les autres formes d'entreprises et qu'elles développent de nouvelles initiatives entrepreneuriales. Cela peut être dû à leur spécificité et notamment à leur approche à long terme, leur solide enracinement territorial, au fait qu'elles assurent la promotion des intérêts de leurs membres et l'accent qu'elles mettent sur la coopération entre ceux-ci. L'excellence du modèle coopératif est avérée et il est important de la disséminer et de la développer dans le cadre des politiques menées au niveau national et de l'UE.

1.3 La diversité des entreprises est reconnue par le traité et la nature spécifique du modèle coopératif a été récemment admise par la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt de la Cour (première chambre) du 8 septembre 2011 – affaires jointes C-78/08 à C-80/08), qui avalise des politiques ciblées.

Recommandations pour les politiques menées au niveau de l'UE

1.4 Les coopératives devraient par conséquent être prises en considération dans toutes les politiques de l'UE contribuant à une croissance intelligente, durable et inclusive ainsi que dans les initiatives phares de la stratégie Europe 2020. Il faut garantir des conditions de concurrence équitables entre les coopératives et les autres formes d'entreprises, tout en préservant les objectifs et les méthodes de travail du modèle coopératif.

1.5 Afin de mettre en valeur leur expérience en matière de restructuration, les coopératives devraient être parties prenantes aux objectifs et actions de la politique industrielle de l'UE ainsi qu'à l'initiative phare qui lui est propre.

1.6 La Commission de l'UE et la BEI/FEI devraient faire en sorte que les mécanismes financiers à l'échelon de l'UE, y compris le plan d'action pour le financement des PME suggéré dans l'Acte pour le marché unique, soient accessibles au secteur coopératif, et devraient consentir un effort particulier avec le secteur des banques coopératives pour s'assurer qu'il en soit bien ainsi, en recensant des instruments spécifiques également. Le rôle d'intermédiation des instruments financiers de la BEI pour les banques coopératives de plus petite taille devrait également être facilité, en particulier au moyen de la simplification des exigences administratives.

1.7 Les nouvelles règles sur les marchés publics et les aides d'État (paquet de mesures du commissaire Almunia) devraient entrer en vigueur dès que possible. Ces règles ainsi que leur application dans les États membres devraient être simplifiées et inclure des mesures spécifiques destinées à apporter un soutien aux coopératives sociales qui emploient des personnes handicapées ou issues d'autres groupes défavorisés. Il conviendrait également qu'elles prennent en considération l'expérience des coopératives qui gèrent des biens confisqués dans le cadre d'activités illégales (voir le cas italien des biens de la mafia).

1.8 Il faut introduire des mesures facilitant la transmission d'entreprises aux travailleurs, comme l'a suggéré le CESE dans sa proposition relative à un cadre facilitant la participation financière des travailleurs. Les rachats d'entreprises par les coopératives de travailleurs / le personnel, en particulier, devraient être soutenus par une ligne budgétaire spécifique de l'UE, qui inclurait également des instruments financiers.

1.9 Les programmes et les fonds établis pour la prochaine période budgétaire 2014-2020 doivent devenir des instruments importants de soutien aux coopératives, notamment les Fonds structurels. Lors de l'élaboration des programmes opérationnels,

les priorités et les mesures devraient mettre l'accent sur l'octroi d'un soutien au développement durable et à la restructuration responsable des entreprises, et inclure des dispositions relatives à la transmission d'entreprises aux travailleurs, aux coopératives sociales, au développement local et à l'innovation sociale, en utilisant les subventions globales et d'autres instruments financiers.

1.10 Le CESE demande que soit adoptée une réglementation simplifiée sur la société coopérative européenne au cours de l'année 2012. Cette démarche devrait être complétée par une actualisation des modalités de mise en œuvre des principes relatifs aux coopératives dans les législations nationales.

1.11 Le CESE demande instamment à la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofoiund), et plus particulièrement à son Observatoire européen du changement, d'examiner de manière approfondie, en collaboration avec le secteur coopératif, le rôle des coopératives dans la restructuration.

1.12 Le prochain programme de recherche financé par l'UE Horizon 2020 devrait également comporter une référence expresse à l'étude des facteurs qui sont à l'origine de la résilience des coopératives.

1.13 En raison de leurs objectifs et de leur modèle de gouvernance, les coopératives sont des acteurs naturels de l'Initiative pour l'entrepreneuriat social récemment lancée par la Commission européenne. Les principales actions proposées devraient par conséquent également cibler le secteur coopératif. Il est urgent de prendre en considération l'expérience des coopératives en matière d'instruments financiers taillés sur mesure dans la récente proposition de création du Fonds d'entrepreneuriat social européen également.

Recommandations pour les politiques des États membres

1.14 Conformément à la recommandation 193/2002 de l'OIT sur la promotion des coopératives, les États membres devraient créer un environnement favorable à leur reconnaissance et à leur développement dans tous les domaines et tous les secteurs et adopter une politique d'ensemble pour soutenir le modèle de l'entreprise coopérative. Ils devraient en particulier promouvoir la formation et l'éducation autour des coopératives tant à l'intention des étudiants que des travailleurs, améliorer les statistiques afin de définir le secteur coopératif, d'en donner une image plus claire et d'en accroître la visibilité, moderniser la législation relative à ce type d'entreprise, introduire des outils financiers appropriés et reconnaître leur rôle dans le dialogue social au niveau national. Ils devraient également étudier la possibilité d'incorporer dans leur législation les réserves indivisibles ou un régime de verrouillage de l'affectation des actifs pour les coopératives, lequel existe déjà dans un nombre non négligeable d'États membres de l'UE et qui s'est avéré être un outil de développement important.

1.15 Le CESE recommande aux CES nationaux d'adopter des avis dans le cadre de l'Année européenne des coopératives.

Recommandations aux coopératives

1.16 Les coopératives devraient accroître leur visibilité et renforcer l'apprentissage mutuel aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du mouvement coopératif. À l'intérieur, elles devraient mettre l'accent sur la «coopération entre coopératives», définir des orientations, de même que diffuser et échanger activement leurs bonnes pratiques en prêtant une attention particulière à la gestion des mutations. À l'extérieur, elles devraient s'engager dans des partenariats avec d'autres entreprises privées, les pouvoirs publics et d'autres acteurs. Les rapports sur la responsabilité sociale des coopératives (RSE, la voie coopérative) devraient constituer un instrument essentiel de la visibilité et de la promotion de ce modèle d'entreprise.

1.17 Le secteur coopératif devrait également établir des règles pour une bonne gouvernance et une procédure d'audit interne rigoureuse afin d'éviter le recours abusif à cette forme d'entreprise.

2. Introduction

2.1 Le présent avis a pour objet de mettre en évidence comment, en cette période de crise, qui a un impact particulièrement fort sur l'emploi, comme cela a été souligné dans les récents rapports de l'OIT, les entreprises coopératives anticipent et gèrent les mutations dans le secteur industriel et des services. Il vise à faire prendre conscience du rôle des coopératives en tant que forme d'entreprise qui ouvre de nouvelles perspectives en matière d'innovation sociale et apporte sa contribution à une production et une répartition durables des richesses.

2.2 Le modèle d'entreprise de type coopératif est centré sur la personne. L'entreprise coopérative a été définie par l'Alliance coopérative internationale (ACI) et reconnue par différentes institutions internationales (NU, OIT, UE) comme «une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement».

2.2.1 Le présent avis devrait également alimenter les travaux actuels de la CCMI sur la restructuration ⁽¹⁾.

2.3 L'identité des coopératives est forgée par les valeurs de la démocratie, de l'égalité, de l'équité, de la solidarité, de la transparence et de la responsabilité sociale. L'ACI a établi sept principes auxquels elles doivent adhérer: «adhésion volontaire et ouverte à tous; pouvoir démocratique exercé par les membres; participation économique des membres; autonomie et indépendance; éducation, formation et information; coopération entre les coopératives et engagement envers la communauté».

2.4 Ce modèle d'entreprise coopérative correspond parfaitement aux valeurs du traité UE et aux objectifs de la stratégie Europe 2020. En poursuivant des objectifs tant économiques que sociaux, les coopératives constituent un maillon indispensable de l'«économie sociale de marché».

⁽¹⁾ COM(2012) 7. Restructurations et anticipation du changement: quelles leçons tirer de l'expérience récente?

2.5 Les coopératives poursuivent un objectif à long terme de durabilité économique et sociale en s'appuyant sur le renforcement du pouvoir de décision des personnes, l'anticipation des mutations et l'optimisation de l'utilisation des ressources. Leurs profits ne sont pas utilisés pour maximiser la rémunération du capital mais pour consacrer les bénéfices à l'investissement durable.

2.6 Parce qu'elle est centrée sur la personne et contrôlée par ses membres, l'entreprise coopérative est solidement enracinée dans le contexte local. Ce n'est pas en contradiction avec sa capacité à fonctionner sur les marchés nationaux et internationaux.

2.7 Grâce à la flexibilité, au potentiel de créativité de leur système, les coopératives peuvent être présentes dans tous les secteurs de l'économie, aussi bien les traditionnels que les autres.

2.8 L'Europe compte 160 000 entreprises coopératives détenues en propriété collective par 123 millions de membres et qui fournissent des emplois à 5,4 millions de personnes.

2.9 Cette forme d'entreprise n'est pas très connue, ni par les citoyens en général ni dans le secteur des entreprises privées et de l'administration publique. Dans certains pays, le terme «coopérative» a même une connotation négative, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale, et elles ne sont pas reconnues comme des entreprises à part entière au même titre que les entreprises de forme traditionnelle. Dans certains États membres, les obstacles au développement des coopératives sont devenus plus difficiles à surmonter ces dernières années (notamment en Pologne où une tentative d'élaboration d'une nouvelle législation sur les coopératives a compromis l'autonomie et l'indépendance de cette forme d'entreprise, et en Italie, où les avantages fiscaux dont elles bénéficient pour récompenser le rôle sociétal qu'elles jouent ont été considérablement réduits).

2.10 Les coopératives éprouvent des difficultés à accéder au capital-risque et au crédit sur les marchés conventionnels des capitaux.

2.11 Elles ne sont pas toujours placées sur un pied d'égalité avec les autres entreprises dès lors que leurs caractéristiques ne sont pas prises en considération dans les législations nationales et de l'UE ni dans les programmes de soutien aux entreprises.

3. Les défis de la restructuration des entreprises en Europe

3.1 Nous assistons à une restructuration à grande échelle consécutive à la crise qui frappe l'économie européenne. Les stratégies de restructuration socialement responsables sont essentielles pour éviter d'autres fermetures et faillites d'entreprises, préserver l'emploi, en créer et organiser la protection sociale en stimulant la compétitivité et le développement local.

3.2 La Commission européenne estime que la restructuration implique une conception plus large de l'innovation au sein de l'entreprise, qui devrait s'inscrire dans *une vision à long terme du développement et de l'orientation de l'économie européenne afin que les mutations soient réellement un moyen de renforcer sa compétitivité,*

incluant des modèles organisationnels et sociaux, afin d'assurer un développement territorial durable. À cet égard, la Commission est d'avis que *l'innovation est le produit non seulement de la recherche et de la technologie mais également de la mise au point de nouvelles solutions en matière de commercialisation et de gestion.*

3.3 La Commission a relevé que «les entreprises qui sont capables de gérer les restructurations d'une manière socialement responsable sont souvent celles qui obtiennent les meilleurs résultats en termes de compétitivité et d'adaptation au marché» (2).

3.3.1 La Commission a également exprimé le souhait de voir la restructuration responsable inclure l'engagement et la participation des travailleurs (3). Les partenaires sociaux au niveau de l'UE ont établi les principes d'une restructuration «socialement intelligente» dans un texte commun soulignant l'importance de la création et de la préservation d'emplois.

3.4 La Commission souhaite créer les conditions pour faciliter la transmission d'entreprises aux salariés:

— «Les salariés ont un intérêt particulier à la viabilité de leur entreprise et ont souvent une bonne connaissance du domaine d'activité dans lequel ils travaillent. Cependant, il leur manque souvent l'assise financière et l'assistance nécessaire pour reprendre et gérer une entreprise. La préparation attentive et progressive des transferts aux salariés, organisés sous la forme d'une coopérative de travailleurs, peut améliorer les taux de survie» (4). «Si aucun successeur ne peut être trouvé dans la famille, la transmission aux salariés peut souvent garantir la continuité à l'entreprise». Pourtant, «seuls quelques États membres encouragent ce type de transmission par des allègements fiscaux spécifiques sur le revenu (...)» (5).

3.5 La Commission a invité les États membres à mettre en place un cadre pour les transmissions d'entreprises aux salariés sur la base des meilleures pratiques afin d'éviter leur fermeture. À titre d'exemple, citons le paiement unique en Espagne (pago unico) et la loi Marcora en Italie, qui permettent de financer avec les indemnités de chômage de nouvelles entreprises coopératives (*start ups*).

4. La spécificité de l'économie coopérative: résistance et nouvelles évolutions même en temps de crise

4.1 Les entreprises coopératives font preuve d'une plus grande faculté d'adaptation en temps de crise, comparées aux entreprises conventionnelles. Cela vaut tout particulièrement pour les banques coopératives, les coopératives de travailleurs dans le secteur de l'industrie et des services, les coopératives sociales et les coopératives constituées de PME. De même, le modèle coopératif commence à investir de nouveaux secteurs (énergie, professions libérales, etc.). Le processus de restructuration a ouvert un créneau supplémentaire permettant aux coopératives d'apporter leur concours à un vrai pluralisme économique et plus particulièrement du monde des entreprises, en cherchant des modèles de production et de consommation plus durables.

(2) COM(2005) 120. Restructurations et emploi Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi: le rôle de l'Union européenne.

(3) COM(2001) 366, p. 6. Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises.

(4) COM(2004) 18. Communication sur la promotion des sociétés coopératives en Europe.

(5) COM(2006) 117. Mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. La transmission d'entreprise – La continuité grâce à un nouveau départ.

4.2 Selon le rapport de l'OIT sur la «résistance du modèle coopératif en temps de crise», la situation financière des coopératives financières reste saine, les coopératives de consommateurs font état de chiffres d'affaires en hausse et les coopératives de travailleurs prospèrent car les personnes choisissent cette forme d'entreprise pour faire face aux nouvelles réalités économiques.

4.3 Cela vaut tout particulièrement pour le secteur bancaire. Aucune banque coopérative n'a encore fait faillite dans l'UE. Des données de l'Association européenne des banques coopératives montrent qu'elles représentent une part de marché de 20 % environ pour les dépôts et financent près de 29 % des PME en Europe. Elles ont vu leur part de marché croître régulièrement ces dernières années. Au Royaume-Uni, le secteur des banques coopératives a vu sa part de marché quadrupler, passant de 1,2 % en 2009 à 5 % en 2010. En Italie, le système BCC, *Banche di credito cooperativo*, a augmenté ses dépôts au cours des cinq dernières années de 49 % ses prêts de 60 % et l'emploi de 17 % (tandis que dans le reste du secteur bancaire italien, l'emploi a diminué de 5 %). À Chypre, selon l'autorité chargée de la surveillance et du développement des sociétés coopératives, les établissements de crédit coopératif ont accru considérablement leurs parts de marché au cours de l'année 2011 (qui est passée de 35 % à 38 % pour les dépôts et de 27 % à 29 % pour les prêts), ce qui confirme que les Chypriotes considèrent ce secteur comme un refuge en temps de crise.

4.4 Le Fonds monétaire international souligne le rôle essentiel des banques coopératives: «Les banques coopératives ou les sociétés mutualistes de plus petite taille peuvent également se développer. Elles ont été moins dépendantes des attentes des actionnaires et généralement capables d'éviter nombre d'erreurs commises par des établissements privés de plus grande taille. Bien qu'elles n'aient pas toujours été considérées comme faisant partie des établissements les plus efficaces, vibrantes ou innovantes, dans de nombreux pays, elles subviennent aux besoins de crédit des petites et moyennes entreprises et de nombreux ménages de manière fiable et sûre» («Redesigning the Contours of the Future Financial System», IMF staff position note 16 août, 2010 SPN/10/10 (repenser les contours du futur système financier)).

4.5 La CECOP, Confédération européenne des coopératives de production et de travail associé, des coopératives sociales et des entreprises sociales et participatives dans les secteurs industriels et des services, a observé depuis 2009 les effets de la crise sur les entreprises au sein de son réseau. Les coopératives dans les pays où cette forme d'entreprise est mieux implantée et a le plus d'expérience (France, Italie, Espagne), semblent faire preuve d'une plus grande résilience et mieux survivre à la crise que ceux où prédominent les entreprises conventionnelles dans les mêmes secteurs et sur les mêmes territoires.

4.6 Différents types de coopératives sociales jouent un rôle important dans le processus de restructuration et comptent parmi les principales instigatrices de l'innovation sociale. Celles qui s'occupent d'insertion professionnelle emploient de nombreuses personnes qui ont été licenciées et ne peuvent revenir sur le marché normal de l'emploi. Dans certains pays, les coopératives sont les plus gros employeurs de personnes handicapées (Bulgarie, République tchèque, Pologne, Italie, par exemple). Les coopératives qui fournissent des services sociaux sont actives dans la restructuration du secteur public. Un nouveau phénomène particulier est apparu, celui des coopératives italiennes qui gèrent les biens confisqués dans le cadre d'activités illégales.

4.7 Dans un secteur gravement touché par la crise, les coopératives de logement se sont avérées beaucoup plus résilientes que le secteur privé, si l'on en juge par la production de nouveaux logements. Elles sont également plus fortement engagées dans la réduction des gaz à effet de serre au moyen de l'amélioration de l'efficacité énergétique. Ce rôle est particulièrement important dans certains pays de l'UE où de vastes projets coopératifs de rénovation sont mis en œuvre, souvent avec un financement du Fonds de développement régional européen, comme en République tchèque et en Pologne.

4.8 Un rapide coup d'œil à certains pays européens nous permet de constater les performances relativement supérieures des entreprises coopératives s'agissant de croissance, d'emploi, de taux de survie, de création de nouvelles entreprises (voir en particulier: Zevi A., Zanotti A., Soulage F. and Zelaia A. (2011), «Beyond the crisis: Cooperatives, Work, Finance» (Au-delà de la crise: coopératives, travail, finance), publications de la Cecop, Bruxelles, 2011).

4.8.1 En 2009, le nombre de coopératives a augmenté au Royaume-Uni de 10 % tandis que l'économie du pays enregistrait une contraction de 4,9 %. Ce secteur a poursuivi son expansion pendant l'année 2010 à hauteur de 4,4 % alors que le taux de croissance de l'ensemble de l'économie britannique était de 1,9 %. Dans ce pays, le nombre de coopératives augmente régulièrement et a enregistré une hausse de 9 % en 2010. Cette forme d'entreprise y est en expansion dans tous les secteurs de l'économie.

4.8.2 En Allemagne, le secteur coopératif est en train de se développer, en particulier dans les domaines de l'énergie, des PME et des soins de santé. Au cours des trois dernières années, le secteur a connu une croissance extraordinaire avec la création de nouvelles coopératives: 310 en 2011, 289 en 2010 et 241 en 2009 («Genossenschaften in Deutschland» from DZ-Bank, DGRV Geschäftsbericht 2010), d'après les chiffres fournis par la Creditreform-Datenbank. En 2010, 0,1 % seulement des faillites concernait des entreprises coopératives, chiffre le plus bas de toutes les formes d'entreprise. Cependant, il a également été affirmé que l'adhésion à une g coopérative réduisait considérablement le risque de faillite de chacune de ses entreprises membres.

4.8.3 En France, le taux de survie des coopératives de travailleurs après trois ans est de 74 %, comparé à la moyenne nationale qui est de 66 %. Dans ce pays, 329 entreprises ont été converties en coopératives de travailleurs entre 2000 et 2009. Plus de 250 ont survécu. Les chiffres pour 2010 ont confirmé la tendance à la hausse constatée au cours des trois années précédentes, en particulier, et l'on a enregistré plus de 50 nouvelles conversions (rapport annuel CG SCOP).

4.8.4 En Italie, l'emploi dans les coopératives a connu un accroissement de 3 % en 2010 tandis que l'emploi dans le secteur privé n'a augmenté que de 1 %. La crise du système de protection sociale a entraîné une expansion rapide des coopératives sociales dont la plupart sont de jeunes entreprises (*start ups*) mais près d'une entreprise sur quatre est issue de l'essaimage (*spin offs*) et promue par d'autres coopératives. Les coopératives ont une espérance de vie plus longue. Un tiers de celles qui ont été créées entre 1970 et 1989 sont toujours en activité contre un quart pour les autres formes d'entreprises. Leur taux de mortalité est inférieur; 4 % des coopératives ont mis la clef sous la porte entre 2006 et 2009 contre 6 % pour les autres formes d'entreprises. La cause la plus dramatique de fermeture était la faillite, qui a touché 2 % des coopératives en 2009 et 6 % des autres catégories d'entreprises. L'emploi dans les coopératives est moins précaire. 6 % des

travailleurs nouvellement engagés ont des contrats à durée déterminée contre 11 % dans les autres types d'entreprises. Une formation a été dispensée à 40 % du personnel des coopératives tandis que la moyenne nationale est de 26 %.

4.8.5 Dans le cas de l'Espagne, qui a été particulièrement touchée par la crise, la baisse de l'emploi en 2008 et 2009 était de 4,5 % dans le secteur coopératif contre 8 % dans les entreprises conventionnelles. Toutefois, en 2010 les coopératives de travailleurs ont augmenté leur nombre d'emplois de 0,2 % tandis que l'emploi total des entreprises conventionnelles chutait de 3,2 %.

4.8.6 Dans certains pays, l'on trouve une situation similaire à celle décrite ci-dessus. En Suède, par exemple, le nombre de jeunes entreprises («*start-up*») coopératives est proportionnellement supérieur à celui des autres jeunes entreprises et le taux de mortalité des coopératives est inférieur à celui des entreprises conventionnelles.

4.8.7 De même, l'on peut constater une expansion du secteur coopératif chypriote et le gouvernement souligne que sa contribution au progrès économique et social de la société est d'une importance vitale.

5. Comment les coopératives gèrent-elles le changement?

5.1 Leur modèle de gouvernance spécifique, basé sur la propriété collective, la participation démocratique et le contrôle par les membres, ainsi que leur capacité à se reposer sur leurs propres ressources financières et réseaux de soutien expliquent pourquoi elles sont plus flexibles et innovantes dans la gestion des restructurations sur la durée et pour la création de nouvelles entreprises.

5.2 Une vision à long terme est l'une des principales caractéristiques de l'entreprise coopérative. La crise a renforcé l'approche à long terme qu'elle a adoptée en vue de garantir à ses membres sa viabilité au plan économique et social dans la durée. Une entreprise coopérative sacrifiera le rendement sur le capital afin de préserver l'emploi et les investissements.

5.3 Un autre trait distinctif de leur mode de gouvernance est leur enracinement dans le territoire où elles opèrent et, à la différence du secteur privé, elles ne délocalisent pas, ce qui n'est pas incompatible avec la mondialisation.

5.4 Grâce à cet enracinement, le rôle des coopératives revêt de plus en plus d'importance dans la promotion d'un développement local durable, la création d'emplois et partant, la défense de l'intérêt général. La restructuration ayant lieu au niveau local, l'expérience des coopératives est importante pour la recherche de solutions. Dans les zones rurales, elles contribuent au maintien des activités économiques et sociales et freinent ainsi l'exode rural.

5.5 Leur ancrage territorial et le fait qu'elles accordent une place centrale aux intérêts de leurs membres (ménages ou petites entreprises) expliquent pourquoi les choses se sont bien passées pour les banques coopératives pendant la crise financière. Ces banques mettent également un accent marqué sur le financement durable et socialement responsable. Les

effets de leur comportement ont été renforcés par les transferts par les particuliers de leurs dépôts et emprunts auprès des banques privées vers les banques coopératives.

5.6 Les coopératives préservent l'emploi au moyen d'un modèle de mobilité interne combiné à la sécurité d'emploi. Les coopératives de travailleurs et les coopératives sociales, par exemple, préfèrent ajuster les niveaux de salaire de leurs membres ou le nombre d'heures travaillées plutôt que de supprimer des emplois. À chaque fois que cela a été possible, elles ont internalisé des activités auparavant externalisées. La sécurité de l'emploi a été renforcée par le partage des emplois disponibles entre les différentes entreprises d'un même réseau ou groupement de coopératives. Ce modèle de création de sécurité d'emploi pour les travailleurs au cours des processus de transition a été consolidé grâce à la formation professionnelle, les coopératives mettant l'accent sur le développement des ressources humaines.

5.7 Les coopératives ont développé depuis longtemps différentes modalités de coopération entre elles, sur une base permanente, aussi bien au travers d'organisations représentatives à tous les niveaux qu'au moyen de combinaisons entrepreneuriales: groupes, consortiums et coopératives de deuxième degré, par exemple. Au cours de ces dernières années, l'on a pu observer une forte consolidation de cette tendance ainsi qu'une corrélation positive avérée entre la croissance des coopératives et le développement des structures qui les relient les unes aux autres.

5.8 Le potentiel des organisations représentatives est bien illustré par l'exemple de l'Italie. Ce pays compte plusieurs associations intersectorielles de coopératives. Tous les types de coopératives (travailleurs, consommateurs, agricoles, etc.) sont membres de l'une de ces associations. Cela a conduit à l'établissement de structures économiques horizontales entre les secteurs, qui sont des facteurs d'une grande importance. Grâce aux possibilités de transfert de ressources humaines et financières et d'expériences d'un secteur à l'autre, de nombreuses entreprises coopératives et secteurs sont en mesure de faire face aux périodes les plus difficiles.

5.9 Les groupes, les consortiums et les coopératives de deuxième degré permettent aux entreprises de conserver leur petite taille tout en tirant avantage d'économies d'échelle. L'Italie est un bon exemple en matière de consortiums dans les secteurs de la construction et des services et dans celui des coopératives sociales, qui contribuent pour une part considérable au développement de petites coopératives comme de nouvelles coopératives. De petits consortiums de coopératives sociales existent également dans d'autres pays tels que la Suède. Les groupes coopératifs importants existent dans d'autres secteurs tels que l'agriculture, le secteur manufacturier, bancaire et de la distribution dans plusieurs autres pays de l'UE, en France, en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas, par exemple.

5.10 Le groupe espagnol Mondragón constitue un exemple excellent de la manière dont des coopératives individuelles peuvent se constituer sur une base volontaire en un grand groupe d'entreprises englobant des activités qui relèvent de l'industrie, de l'agriculture, de la distribution, de la finance, de la R&D et de l'enseignement supérieur. Le trait frappant de Mondragón est sa capacité à préserver l'emploi dans des secteurs industriels mondialisés et à s'engager dans un processus continu de restructuration pour ce qui est des produits, procédés et services après-vente, au moyen des plates-formes industrielles qu'il a mises en place de par le monde et d'un triangle de l'innovation associant des entreprises industrielles du groupe et des centres universitaires et de R&D.

5.11 Des PME peuvent également s'organiser en coopératives, s'inscrivant dans la logique d'une augmentation de leur échelle d'activité. Cette expérience a par exemple été une grande réussite en Allemagne où les coopératives regroupant de petites entreprises sont nombreuses dans des secteurs tels que la boulangerie, la boucherie, etc.

5.12 De nouveaux phénomènes font leur apparition pour répondre aux besoins de certains groupes. La création de coopératives par des groupes de médecins en Allemagne qui a été mentionnée précédemment en est un exemple. En Italie, notamment, la jeune génération de professionnels hautement spécialisés commence à recourir au modèle de l'entreprise coopérative pour exploiter les possibilités du marché. Ils combinent ainsi l'auto-emploi et une forme d'entreprise collective. Une loi récemment adoptée dans ce pays sur les professions, qui fait partie du train de réformes économiques, soutient ce type d'initiatives.

5.13 En France et, dans une moindre mesure, en Belgique et en Suède, des dénommées «coopératives d'activités et d'emploi» ont été créées. Elles permettent aux chômeurs de devenir travailleurs indépendants, en organisant non seulement leurs activités commerciales mais également en leur offrant une formation professionnelle et la sécurité sociale au sein d'une entreprise coopérative.

5.14 L'apport de capital à la coopérative de chacun de ses sociétaires n'est généralement pas très important et elles

éprouvent des difficultés pour accéder au marché des capitaux. Elles ont par conséquent développé leurs propres mécanismes de financement. Les parts sociales de leurs membres ne sont généralement pas transmissibles et les bénéfices ne sont pas utilisés pour rémunérer le capital mais normalement réinvestis dans l'entreprise sous forme de réserves, ce qui reflète leur stratégie à long terme: leurs membres ont tout intérêt à éviter de prendre trop de risques et à investir dans des activités qui servent directement leurs besoins.

5.15 Dans certains pays de l'UE tels que la France, l'Espagne, l'Italie, les réserves sont indivisibles, à savoir notamment qu'elles ne peuvent pas être distribuées aux membres même en cas de liquidation mais doivent être utilisées pour le développement du mouvement coopératif. Ce système de réserves indivisibles s'est avéré être un solide facteur de dissuasion de la démutualisation.

5.16 Des dispositions juridiques ont été adoptées dans certains pays pour permettre à des tierces parties d'apporter du capital risque, assorti ou pas de droits de vote, aux coopératives («socio sovventore» dans la loi italienne 59/1992, par exemple). Des institutions spécifiques ont été créées à cette fin (à titre d'exemple, les fonds de développement coopératif en Italie (*Fondi mutualistici*) et Cooperazione Finanza Impresa (CFI), IDES en France et les structures d'investissement du groupe Mondragón en Espagne). Cela a également permis aux coopératives d'améliorer le dialogue avec d'autres institutions financières.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

480^e SESSION PLÉNIÈRE DES 25 ET 26 AVRIL 2012

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n^o 1083/2006

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD)

(2012/C 191/06)

Rapporteur: **M. VARDAKASTANIS**

Les 25 et 27 octobre 2011, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément aux articles 177 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n^o 1083/2006»

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour, 9 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE considère que les politiques économiques menées dans l'UE à l'heure actuelle (austérité, rigueur budgétaire à l'échelle nationale, limitation du budget de l'UE, pacte budgétaire, limitation de l'intervention de la BCE, etc.) engendrent un mécanisme de récession accompagné d'effets imprévisibles, à une époque qui nécessite justement le contraire, c'est-à-dire des mesures prises simultanément, ou même au préalable, pour soutenir **la croissance et l'emploi** au moyen d'une proposition plus audacieuse et efficace. Les Fonds structurels

pourraient contribuer de manière significative à cet objectif (ainsi que les fonds de la PAC bien que partiellement et à titre temporaire), comme cela a déjà été suggéré lors du sommet du 30 janvier 2012, bien que sous forme limitée.

1.2 Il convient de lancer un plan européen pour la croissance, un «New Deal». Ce dernier se concentrerait sur de grands projets ciblés et associerait quelques secteurs clés capables de relancer l'économie européenne. Un tel plan pourrait être financé en utilisant, avec effet immédiat, des fonds résiduels issus de la période de programmation 2007-2013, auxquels

pourront être ajoutés, dès que possible et pour une période limitée, une partie de ceux prévus pour 2014-2020. Un tel fonds devrait être appuyé et renforcé par l'intervention de la BEI par le biais d'une émission d'obligation ⁽¹⁾ (article 87 du nouveau règlement). Celle-ci aurait un effet multiplicateur sur les investissements, puisqu'elle attirerait des capitaux de l'extérieur et produirait un effet positif sur la dette souveraine et sur l'euro qui se verrait alors renforcé.

1.3 Selon le CESE, un **partenariat** qui intègre tous les partenaires tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes, dans la préparation, l'exécution et l'évaluation ex post des projets entrepris dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE contribue directement à sa réussite. Le CESE accueille favorablement les améliorations des propositions de la Commission européenne (CE) dans l'article 5 qui confèrent un caractère obligatoire à ce partenariat horizontal; il rappelle qu'il s'agit d'instaurer une véritable participation à tous les stades de la mise en œuvre des Fonds et qui inclurait aussi les partenaires qui disposent du droit de vote dans les comités de suivi. Dans ce contexte, le CESE pense qu'il conviendrait de réexaminer et de reformuler l'article 5 du règlement sur les dispositions communes afin que les dispositions sur le partenariat qu'il contient, notamment le paragraphe 2, soient effectivement mises en œuvre à tous les échelons administratifs: national, régional et local.

1.3.1 Le CESE souhaite contribuer au code de conduite mentionné dans l'article 5. De plus, il est très inquiet face aux signaux provenant du Conseil où les États membres souhaitent limiter la mise en œuvre du principe de partenariat. Il exhorte la Commission européenne (CE) et le Parlement européen (PE) à contrecarrer cette évolution. Le code de conduite devrait comprendre une définition claire et inclusive des organisations non gouvernementales y compris des organisations représentatives de groupes vulnérables conformément aux articles 10 et 19 du TFUE, tels que les femmes, les personnes âgées, les jeunes, ou de personnes vulnérables en raison de leur orientation sexuelle, d'un handicap, ou de leur appartenance à une religion ou à une minorité ethnique. Le code de conduite devrait permettre d'élaborer des règles claires pour la mise en œuvre des projets et des programmes, insister sur le traitement en temps utile et prévoir une procédure de recours permettant une mise en œuvre et une utilisation efficaces et non bureaucratiques des programmes relatifs à la politique de cohésion. Le CESE estime que les critères d'approbation additionnels auxquels ont recours les États membres devraient d'abord faire l'objet d'un contrôle des citoyens afin d'éviter une lourdeur administrative supplémentaire (et une surréglementation à l'échelle nationale).

1.4 Le CESE soutient un recours plus fréquent à la **conditionnalité** ex-ante et ex-post dans le cadre des Fonds structurels de l'UE dans la perspective d'obtenir des résultats plus ciblés, concrets et durables; le CESE rejette cependant la conditionnalité macroéconomique car celle-ci pénalise les régions et les citoyens non responsables des décisions macroéconomiques prises à l'échelle nationale ou européenne.

1.5 Le CESE reconnaît les efforts entrepris par la CE visant à **simplifier les procédures**, mais il estime que ceux-ci sont

insuffisants. En effet, ces procédures restent d'une trop grande complexité. En insistant excessivement sur l'audit et les procédures, les autorités nationales et européennes empêchent les PME et les organisations non gouvernementales d'accéder facilement au financement de l'UE. Il est nécessaire de réduire la bureaucratie, en particulier dans les pays où les systèmes territoriaux fédéraux entraînent différents niveaux de bureaucratie.

1.6 Le CESE propose de prendre en considération la possibilité de mettre en place une approche de «guichet unique» pour les bénéficiaires afin de rendre la politique de cohésion davantage «axée sur les bénéficiaires» (c'est-à-dire une approche centrée sur le client). Par ailleurs, le CESE estime qu'il est nécessaire de faire passer le seuil au-dessous duquel les projets ne font pas l'objet de plus d'un audit, lequel, aux termes de l'article 140, est actuellement fixé à 100 000 euros, à 250 000 euros. Ce seuil doit s'appliquer à la partie du financement de ces projets assumée par l'UE, ceci dans l'optique de simplifier davantage les règles.

1.7 Le CESE accueille favorablement les propositions de la CE en vue d'une **concentration thématique** comme moyen de réduire la fragmentation des efforts. À la lumière de cet élément, le CESE encourage une bonne coordination des actions des différents Fonds structurels, afin de créer une politique de cohésion unique et unifiée capable de contribuer pleinement à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Il estime que (i) l'amélioration de l'accessibilité et (ii) le renforcement des capacités des acteurs de la politique de cohésion (partenaires tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes) devraient devenir des domaines thématiques spécifiques.

1.8 Le CESE rappelle l'importance de modifier l'article 7 du règlement portant dispositions communes afin d'y intégrer l'accès aux fonds et **l'accessibilité des personnes handicapées** conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

1.9 Le CESE souligne l'importance du **renforcement des capacités** pour les partenaires tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes et réclame dans l'article 2 une définition de ce principe. La définition du renforcement des capacités doit être comprise comme l'amélioration de la participation des partenaires, tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes à tous les stades de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des Fonds structurels.

1.10 Le CESE appelle à ce que la CE présente le **Cadre stratégique commun** (CSC) afin de permettre aux institutions et aux organes politiques de l'UE de prendre part aux négociations et à l'adoption du CSC.

1.11 Le CESE recommande de clarifier la participation des acteurs relevant de **l'économie sociale** dans le cadre de la poursuite des différents objectifs des Fonds.

1.12 Le CESE estime que, tout en gardant les objectifs communs visant au renforcement de la cohésion par le biais de règles communes, la conditionnalité ne devrait pas nuire à la capacité **d'ajustement** des actions structurelles puisqu'il n'existe pas de solution universelle adaptée à toutes les régions.

⁽¹⁾ Pour plus d'informations, consulter les avis du CESE sur «Relancer la croissance», (JO C 143 du 22.05.2012, p. 10) et sur le «Fonds de cohésion», Voir page 38 du présent Journal officiel.

1.13 Le Comité apporte un large soutien à la proposition selon laquelle au moins 20 % du total des crédits nationaux issus du FSE soient affectés à l'insertion sociale et la lutte contre la pauvreté.

1.14 Le CESE accueille favorablement l'effort visant à formuler un règlement portant dispositions communes d'avantage axé sur les résultats. De plus, il estime que **les indicateurs** fondés uniquement sur les indicateurs macroéconomiques (comme le PIB) sont clairement inefficaces pour déterminer le niveau de cohésion.

1.15 Le CESE appelle au renforcement de la capacité des partenaires, tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes. L'intégration de tous les partenaires dans ce processus de soutien, d'études, d'évaluations, d'expertise en plus d'autres actions appuyées par une **assistance technique** apportera une participation et une capacité de participation plus constructives de l'ensemble des partenaires des Fonds structurels. Par ailleurs, elle contribuera à la réussite de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Le CESE regrette qu'il soit proposé que, dans les programmes opérationnels, l'assistance technique soit exclue pour les actions environnementales, l'égalité des chances et l'égalité entre femmes et hommes. Cette exclusion devrait être supprimée de l'article 87.

1.16 Le CESE est fermement convaincu qu'au moyen de **l'ingénierie financière** intelligente, il est impératif de faire le meilleur usage des ressources budgétaires limitées et qu'il faut poursuivre l'impact maximum de chaque euro alloué au fonds de cohésion. Le CESE souligne l'importance d'une bonne coordination des activités des divers Fonds structurels et la nécessité de revoir les taux de cofinancement afin de mieux prendre en compte les besoins des bénéficiaires dans le contexte de la crise actuelle.

1.17 Conformément à l'article 174 du TFUE, la politique de cohésion est au centre des actions de l'UE tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. Pour les États membres qui présentent une croissance moyenne du PIB négative pour la période 2007-2009 et un bon taux d'absorption pour la période actuelle, le plafond des dotations sera fixé à un niveau au moins identique à celui de la période actuelle. Le plafond des dotations pour la politique de cohésion ne s'appliquera pas aux fonds pour la pêche et le développement rural.

2. La crise lance un défi à l'UE: nouveaux Fonds structurels pour une époque pleine de défis

2.1 Le taux de chômage de l'UE a atteint 10,3 % en raison de la crise économique (plus de cinq millions des chômeurs sont jeunes, on les appelle «la génération perdue») et le pourcentage de personnes exposées à un risque d'exclusion sociale a augmenté de plus de 4 % dans certains pays de l'UE et de 3 % en ce qui concerne les personnes vivant dans un dénuement matériel extrême.

2.2 En dépit des efforts menés à ce jour par l'UE dans le cadre de sa politique de cohésion, de développement rural et de la pêche, les écarts se creusent à nouveau entre les régions. Le cinquième rapport sur la cohésion révèle que les disparités, en particulier celles au sein des pays, ont généralement augmenté, parfois de manière assez spectaculaire (essor des capitales/

appauvrissement des régions moins développées). Ce rapport révèle aussi les grandes disparités quant au niveau de développement des villes et des zones rurales.⁽²⁾

2.3 Le CESE, sur la base de ce qui a été convenu lors du sommet du 30 janvier 2012, demande à la Commission et au Conseil d'adopter une «procédure spéciale» qui suspendrait pour 5 ans les règlements actuels afin de permettre une utilisation immédiate et accélérée des fonds et qui supprimerait les obstacles inutiles et le pouvoir discrétionnaire des administrations. Ceci serait particulièrement bénéfique pour les Fonds structurels concernés par l'innovation et l'amélioration de la production ainsi que pour les projets qui concernent les jeunes.

2.4 La politique de cohésion est au cœur de l'UE; conformément à l'article 174 du TFUE, l'UE se doit de développer et de mener ses actions dans l'optique d'aboutir au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

2.5 À cet égard, le Comité souligne que pour les États membres qui présentent une croissance moyenne du PIB négative pour la période 2007-2009 et un bon taux d'absorption pour la période actuelle, le plafond des dotations sera fixé à un niveau au moins identique à celui de la période actuelle. Le plafond des dotations pour la politique de cohésion ne s'appliquera pas aux fonds pour la pêche et le développement rural.

2.6 Le CESE a beaucoup insisté sur l'intérêt d'intégrer les Fonds structurels à la stratégie Europe 2020. Par conséquent, les objectifs et finalités de celle-ci devraient être pleinement alignés sur la politique de cohésion⁽³⁾. De plus, ils devraient comporter une référence plus claire et plus apparente sur la manière dont les futurs fonds structurels contribueront aux objectifs fixés par les initiatives phares de la stratégie Europe 2020. Ces dernières devront être révisées dans un avenir proche, si l'UE souhaite les concrétiser dans un contexte de crise profonde.

2.7 Plusieurs avis du CESE⁽⁴⁾ ont souligné que les objectifs des Fonds structurels sont plus vastes que la stratégie Europe 2020. Ainsi, les Fonds structurels devraient être un mécanisme permettant à l'économie de l'UE de renforcer ses politiques en matière d'emploi et d'éducation afin de préserver et de développer son capital humain et ses investissements nécessaires à la croissance, à l'emploi et à l'insertion sociale. Les Fonds structurels devraient contribuer à la réalisation d'autres stratégies et politiques de l'UE, notamment la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015, le Small Business Act, la stratégie énergétique pour l'Europe, la stratégie en faveur des

⁽²⁾ Voir les avis du CESE sur «*Les aires métropolitaines/t les villes-régions: la stratégie Europe 2020*», JO C 376/02 du 22 décembre 2011, p. 7, et sur «*Agriculture et artisanat*», JO C 143 du 22.05.2012, p. 35.

⁽³⁾ Cf. «*Le cinquième rapport sur la cohésion*» du CESE, JO C 248/12 du 25 août 2011, p. 68, «*Le rôle et les priorités de la politique de cohésion dans la stratégie UE 2020*», JO C 248/01 du 25 août 2011, p. 1 et «*Les aires métropolitaines/ les villes-régions: la stratégie Europe 2020*», JO 376/02 du 22 décembre 2011, p. 7.

⁽⁴⁾ Les avis du CESE sur «*La politique régionale et la croissance intelligente*», JO C 318/13 du 29 octobre 2011, p. 82 et sur «*Le cinquième rapport sur la cohésion*», JO C 248/12 du 25 août 2011, p. 68.

personnes handicapées 2010-2020, le cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms et la stratégie pour le développement durable.

2.8 Le CESE est très inquiet des effets de la crise. Par ailleurs, il estime que les Fonds structurels peuvent aider à sortir de la crise -à condition que la révision de la gouvernance économique de l'UE qui ne fournit actuellement ni croissance, ni création d'emplois ni insertion sociale, insiste sur le fait que les mesures d'austérité adoptées en faveur de la stabilité macroéconomique ne devraient pas nuire aux efforts destinés à améliorer la cohésion au sein de l'UE; les interventions structurelles devraient donner des résultats allant dans le sens de la croissance, de l'insertion sociale et d'un taux d'emploi plus élevé.

2.9 Au vu de la gravité de la crise économique, le montant (à hauteur de 376 milliards d'euros) actuellement proposé par la Commission pour les Fonds structurels 2014-2020 ne suffira pas à améliorer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE. Par conséquent, le CESE demande à la Commission européenne et au Parlement européen de revoir l'actuelle proposition sur les Fonds structurels dans le cadre financier pluriannuel et invite les institutions à concentrer les fonds de l'UE sur les régions les moins développées plutôt que d'alourdir la bureaucratie et accroître la fragmentation.

2.10 La crise ne devrait pas empêcher l'UE de respecter ses engagements et conventions à l'échelle internationale, comme la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées.

3. Des Fonds structurels efficaces requièrent des principes solides

3.1 Programmation stratégique

3.1.1 Le CESE estime que le Cadre stratégique commun (CSC) est un grand pas en avant: celui-ci garantira une meilleure coordination de l'action destinée à la mise en œuvre de la politique de cohésion par les divers Fonds structurels.

3.1.2 Le CESE accueille favorablement le CSC mais préconise une approche axée sur les bénéficiaires. De nos jours, les destinataires potentiels sont confrontés à différentes procédures lorsqu'ils souhaitent obtenir des subventions (notons la différence entre le FEDER et le FEADER, par exemple). Ceci se traduit par une charge administrative pour les bénéficiaires potentiels. Le CSC, tel que proposé actuellement, n'est qu'un assortiment administratif de critères et l'idée d'un guichet administratif unique pour les bénéficiaires fait défaut. Il conviendrait également que le CSC fournisse une documentation claire ainsi qu'une interprétation univoque des règles devant être appliquées dans tous les États membres. Cela permettrait au CSC, d'une part, de devenir un instrument capable d'augmenter l'efficacité d'utilisation des fonds et, d'autre part, de ne pas ajouter un niveau supplémentaire de charges administratives.

3.1.3 Le CESE estime que le CSC devrait fournir les détails des priorités d'investissement liées aux objectifs de la stratégie Europe 2020 et qu'il devrait ne pas manquer de reconnaître, en particulier, les canaux permettant l'insertion sociale des personnes les plus éloignées du marché du travail (notamment celle des femmes, des jeunes, des immigrants, des personnes âgées et des personnes handicapées).

3.1.4 Le CESE estime également que le CSC doit faire l'objet d'un accord entre tous les organes consultatifs et institutions de l'UE, ceci afin de garantir un degré d'appropriation maximal de la part de l'ensemble des acteurs.

3.1.5 L'insertion des contrats de partenariat est accueillie favorablement afin de garantir la mise en œuvre des objectifs communs à l'échelle européenne, nationale et régionale.

3.1.6 Le CESE recommande que chaque contrat de partenariat et son programme soient liés aux programmes nationaux de réforme (PNR). Ces derniers devraient refléter non seulement tous les objectifs fixés dans la stratégie Europe 2020, mais aussi les autres obligations découlant d'autres conventions et engagements internationaux comme la Convention-cadre de Nations unies sur les changements climatiques et la Convention de Nations unies sur les droits des personnes handicapées.

3.1.7 L'association des partenaires, tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes, à la préparation et à l'adoption des contrats de partenariat (y compris les amendements à proposer aux contrats de partenariat -article 15) sera une clé du succès des Fonds structurels; la proposition de règlement portant dispositions communes devrait donc être modifiée en conséquence.

3.1.8 Le CESE demande à ce que l'article 14 de la proposition de règlement portant dispositions communes soit modifié conformément aux articles 10 et 19 du TFUE de sorte que son paragraphe c) contienne des références adéquates aux groupes vulnérables (c'est-à-dire les femmes, les personnes âgées, les jeunes ou aux groupes vulnérables en fonction de l'orientation sexuelle, d'un handicap, ou de l'appartenance à une religion ou à une minorité ethnique par exemple).

3.2 Concentration et simplification thématiques

3.2.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de règlement portant dispositions communes faisant état d'une série de règles communes applicables aux Fonds structurels; ceci apportera une perspective commune et plus de cohérence et d'efficacité à la politique de cohésion de l'UE.

3.2.2 Le CESE accueille favorablement les 11 domaines thématiques. Il estime cependant qu'il faudrait aussi ajouter d'autres domaines thématiques tels que (1) l'amélioration de l'accessibilité et (2) le renforcement des capacités des partenaires, tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes. Le CESE réclame qu'ils soient insérés dans l'article 9 de la proposition de règlement portant dispositions communes.

3.2.3 Le CESE souligne le fait que tous les pays devraient se concentrer sur les domaines définis dans le règlement portant dispositions communes afin de garantir des synergies et une croissance plus inclusive et axée sur la cohésion.

3.2.4 Le CESE rappelle qu'il a plaidé en faveur d'une simplification des procédures administratives, de comptabilité et d'audit, «la simplification devrait devenir le maître mot de la

politique de cohésion»⁽⁵⁾. Dès lors, il accueille favorablement les efforts de la proposition actuelle visant à inclure ce principe. Il est nécessaire d'éviter une bureaucratie excessive et davantage d'efforts devraient être fournis afin que les actions profitent aux destinataires finaux. La simplification devrait se traduire par plus de clarté dans l'éligibilité, l'audit, les paiements et l'utilisation des TIC. Elle consiste à simplifier le texte du règlement ainsi qu'à réduire le nombre d'articles.

3.2.5 Le seuil de 100 000 euros pour l'application de règles simplifiées devrait être relevé à 250 000 euros pour la partie financée par l'UE des projets soumis à l'audit une seule fois uniquement conformément à l'article 140 du projet de règlement portant dispositions communes. La plupart des budgets alloués à des projets dépassent ce montant de financement proposé dans le règlement en raison de la charge administrative excessive. Cette simplification avec ce nouveau seuil pourrait avoir un effet positif sur l'application de cette règle aux mécanismes globaux de subventions.

3.2.6 Le CESE propose de prendre en considération la possibilité de mettre en place une approche de «guichet unique» pour les bénéficiaires afin de rendre la politique de cohésion davantage «axée sur les bénéficiaires» (c'est-à-dire une approche centrée sur le client).

3.2.7 Le recours à une grande variété de remboursements et à l'e-gouvernance est aussi favorablement accueilli. Le CESE souligne qu'il importe de s'assurer que l'utilisation de l'e-gouvernance prévoit l'accessibilité pour tous, y compris pour les personnes âgées, les personnes handicapées ou celles appartenant à des minorités ethniques.

3.3 Cadre de performance et conditionnalité

3.3.1 Le CESE estime que l'insertion de la conditionnalité dans le règlement portant dispositions communes représente un mécanisme approprié pour garantir la réalisation effective des objectifs communs de l'UE.

3.3.2 Le CESE accueille favorablement la conditionnalité ex ante telle qu'exprimée dans l'avis précédent⁽⁶⁾ puisque cette approche est considérée comme un moyen d'améliorer la qualité des dépenses de la politique de cohésion de l'UE. Une telle conditionnalité ne devrait toutefois pas engendrer de charges administratives supplémentaires, mais garantir une utilisation plus cohérente et efficace des Fonds structurels.

3.3.3 Le CESE s'oppose néanmoins à l'utilisation de la conditionnalité macroéconomique⁽⁷⁾ comme méthode car elle «sanctionne» à tort certains acteurs. Le CESE ne souhaite pas que des mesures coercitives dans le cadre de la politique de cohésion (y compris la suspension des paiements) figurent dans le sixième paquet relatif à la gouvernance économique à venir. Toute mesure adoptée relative à la conditionnalité macroéconomique ne devrait pas avoir de répercussions sur les bénéficiaires des Fonds structurels.

⁽⁵⁾ Les avis du CESE sur «Le cinquième rapport sur la cohésion», JO C 248/12 du 25 août 2011, p. 68, et sur «Partenariats efficaces dans la politique de cohésion», JO C 44/01 du 11 février 2011, p. 1.

⁽⁶⁾ Avis sur «Le cinquième rapport sur la cohésion», JO C 248/12 du 25 août 2011, p. 68.

⁽⁷⁾ L'avis du CESE sur «Politique régionale et croissance intelligente», JO C 318/13 du 29 octobre 2011, p. 82.

3.3.3.1 Il est essentiel que, dans l'examen de la performance, référence soit faite à la participation et à la reconnaissance des partenaires, tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes, comme des acteurs à part entière attachés à la mise en œuvre de la politique de cohésion.

3.4 Flexibilité

3.4.1 Le CESE estime que les principes de conditionnalité ne devraient pas nuire à la capacité d'ajustement des actions structurelles puisqu'il n'existe pas de solution universelle adaptée à toutes les régions.

3.4.2 La flexibilité ne devrait pas porter atteinte aux objectifs communs de cohésion par le biais de règles communes appliquées à tous les destinataires.

3.5 Gouvernance à plusieurs niveaux

3.5.1 Le CESE accueille favorablement la méthode de gouvernance à plusieurs niveaux qu'il considère comme le moyen d'assurer une appropriation des fonds et des objectifs de la cohésion sociale. Conformément à l'article 5, les partenaires, tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes, devraient prendre pleinement part à toutes les étapes de la mise en œuvre, y compris à l'échelle locale et régionale. Le CESE rappelle l'importance que les pactes territoriaux revêtaient dans le passé comme moyen de faire participer la société civile.

3.5.2 Le CESE insiste qu'il importe de garantir la synergie entre tous les instruments créés par les Fonds structurels.

4. Les principes liés à la politique de cohésion de l'UE nécessitent des instruments adéquats pour améliorer la cohésion

4.1 Partenariat: avec la société civile – le contrat de partenariat

4.1.1 Le CESE a soutenu le principe de partenariat à appliquer à la politique de cohésion⁽⁸⁾. Tous les acteurs concernés devraient être représentés dans les travaux préparatoires des contrats de partenariat et de l'assistance technique.

4.1.2 Par conséquent, le CESE se félicite vivement de l'article 5 de l'actuelle proposition de règlement portant dispositions communes et de la proposition d'élaboration d'un code de conduite relatif au partenariat, valable à l'échelle européenne. Ce dernier reprendrait les différents droits et devoirs de participation des divers partenaires, tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes. La préparation du code de conduite devrait garantir la pleine participation de ces partenaires.

4.1.3 Le CESE insiste sur le fait que, grâce à une définition claire et inclusive, la société civile devrait aussi pouvoir jouir d'un accès égal au financement. La société civile se voit souvent refuser l'accès au financement en raison des obstacles créés par les règles de cofinancement, les charges administratives, l'inadéquation de certains objectifs des programmes opérationnels nationaux et le manque de participation au suivi des fonds.

⁽⁸⁾ Les avis du CESE sur «Partenariats efficaces dans la politique de cohésion», JO C 44/01 du 11 février 2011, p. 1 et sur «Le cinquième rapport sur la cohésion», JO C 248/12 du 25 août 2011, p. 68.

4.1.4 Le code de conduite devrait déterminer des règles claires pour l'application, insister sur le traitement en temps utile et prévoir une procédure de recours permettant une mise en œuvre et une utilisation efficaces et non bureaucratiques des programmes relatifs à la politique de cohésion. Le CESE estime que les critères d'approbation additionnels auxquels ont recours les États membres devraient au préalable faire l'objet d'un contrôle afin d'éviter des lourdeurs administratives supplémentaires (et une surréglementation à l'échelon national).

4.1.5 Le code de conduite devrait clairement établir les différents droits et devoirs de participation des divers partenaires, tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes.

4.1.6 À cet effet, le CESE a également plaidé pour un contrat de partenariat entre chaque État membre et ses régions et la société civile⁽⁹⁾.

4.1.7 Le CESE souligne la nécessité de créer un vaste partenariat qui représenterait un large éventail d'intérêts. Il convient d'établir des moyens concrets pour déterminer les responsabilités et fonctions de ces différents partenaires.

4.1.8 Le CESE regrette que le règlement portant dispositions communes ne fournisse pas de mécanisme européen de partenariat avec les partenaires européens, tels qu'il est défini à son article 5, paragraphe 1. Par conséquent, le CESE appelle à l'introduction d'un tel mécanisme dans la proposition de règlement.

4.1.9 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission visant à renforcer les initiatives menées par les acteurs locaux sur la base de l'expérience engrangée grâce à l'approche Leader. Le CESE appelle à ce que les acteurs concernés de la société civile soient représentés dans les groupes d'action locale Leader.

4.2 Comités de suivi

4.2.1 Le CESE encourage fortement l'octroi de droits de vote aux partenaires (tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes) des comités de suivi (conformément à l'article 42 de ce même règlement) et souligne à nouveau l'importance de garantir l'égalité des droits de tous les partenaires au sein des comités. Le CESE demande d'urgence que toutes les parties des mécanismes de suivi soient mises sur un pied d'égalité; il demande aussi d'incorporer des lignes directrices concrètes au CSC.

4.2.2 Le CESE rappelle qu'il est important d'évaluer et d'analyser de manière judicieuse l'utilisation des fonds et souligne qu'il s'agit là d'un élément essentiel afin de comprendre l'impact des fonds en fonction des divers contextes qui caractérisent les régions européennes.

4.3 Assistance technique

4.3.1 Le CESE appelle au renforcement de la capacité des partenaires tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes. L'intégration de ces partenaires dans ce processus de soutien, d'études, d'évaluations, d'expertise en plus d'autres actions appuyées par de l'assistance technique apportera une participation et une capacité

de participation plus constructives à l'ensemble des partenaires des Fonds structurels. Il estime que ceci constitue une condition préalable à la participation.

4.3.2 Le CESE regrette que proposition soit faite d'exclure les programmes opérationnels sur l'assistance technique des actions environnementales, de l'égalité des chances et de l'égalité entre femmes et hommes. Cette exclusion devrait être supprimée de l'article 87.

4.3.3 Le CESE rappelle que le Fonds social européen bénéficie d'une marge d'avance quant à l'utilisation de l'assistance technique pour la participation des partenaires définis dans l'article 5, paragraphe 1. Le CESE prône la nécessité d'appliquer de manière égale le principe de partenariat à tous les Fonds structurels.

4.4 Renforcement des capacités

4.4.1 Le CESE réclame d'insérer une définition sur le renforcement des capacités dans l'article 2. Cette définition devrait être comprise comme l'amélioration de la participation des partenaires tels qu'elle est définie à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes à la préparation, à la mise en œuvre et au suivi des Fonds structurels à tous les niveaux (ce concept couvre notamment la formation, la participation à l'assistance technique, l'association des organisations représentatives de groupes vulnérables, le soutien à la mise en œuvre des fonds). Cette définition devrait également figurer dans le CSC.

4.4.2 Les capacités des partenaires, tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes, devraient également recouvrir l'accès aux fonds, comme prévu dans l'article 87 du règlement portant dispositions communes. Le CESE regrette que le principe de non-discrimination à l'accès aux fonds ne soit pas inclus dans son article 7.

4.5 Non-discrimination et accès aux fonds

4.5.1 Le CESE accueille favorablement l'insertion du principe de non-discrimination dans la proposition de règlement portant dispositions communes. Il est cependant regrettable que le principe d'accessibilité aux personnes handicapées, figurant dans l'article 16 de l'actuel règlement général, n'ait pas été retenu dans la proposition de règlement portant dispositions communes.

4.5.2 Les demandeurs, les bénéficiaires et les partenaires devraient disposer de droits obligatoires vis-à-vis des pouvoirs publics des États membres et aussi bénéficier d'un mécanisme de recours permettant de soulever des objections.

4.5.3 Le CESE rappelle que l'accès aux fonds nécessitera un renforcement supplémentaire des capacités des partenaires, tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes, ainsi qu'une large utilisation des mécanismes globaux de subventions. Le CESE rappelle qu'une formation coordonnée par la Commission européenne pourrait considérablement faciliter un tel accès.

4.6 Soutien à l'économie sociale

4.6.1 Le CESE accueille favorablement les dispositions proposées portant sur les acteurs de l'économie sociale et recommande de clarifier la participation de ceux-ci aux objectifs des Fonds structurels. Les dispositions ne devraient pas limiter les

⁽⁹⁾ Avis sur «Le cinquième rapport sur la cohésion», JO C 248/12 du 25 août 2011, p. 68, par. 2.1.6, 6.1 et 6.2.

acteurs de l'économie sociale à des programmes d'insertion sociale, mais leur permettre aussi de s'occuper d'autres priorités importantes des Fonds telles que la promotion de l'emploi, la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des niveaux d'enseignement, la création d'entreprises, l'entrepreneuriat, la compétitivité des entreprises et le soutien qui leur est octroyé, le développement local, la recherche, le développement et l'innovation, la formation et l'éducation.

4.7 Plurifonds – Ingénierie financière

4.7.1 Le CESE accueille favorablement la possibilité de combiner des fonds afin d'obtenir de meilleurs résultats lors de la mise en œuvre des fonds.

4.7.2 Le CESE croit en l'effet démultiplicateur que les Fonds structurels devraient avoir, afin de promouvoir ces derniers à l'échelon local. Le CESE recommande qu'un pourcentage approprié des fonds soit réservé à des fonds mixtes, capables de mobiliser les ressources endogènes locales, en vue de créer divers mécanismes de financement à l'échelle locale qui seraient durables et garantiraient aussi la pérennisation des mesures de l'UE.

4.7.3 Le CESE est fermement convaincu qu'en ayant recours à l'ingénierie financière, il conviendrait de faire le meilleur usage des ressources budgétaires limitées et qu'il faudrait poursuivre l'impact maximum de chaque euro alloué au fonds de cohésion. Il conviendrait de mieux utiliser les emprunts obligataires Europe 2020 servant au financement de projets; le CESE propose d'examiner de façon détaillée la possibilité d'utiliser des Fonds structurels engagés pour la période à venir ainsi que des ressources inutilisées de la période de programmation 2007-2013 comme garantie pour que des prêts remboursables de la BEI soient mis à la disposition de PME et d'entreprises, dans l'optique de relancer l'économie européenne. À cet égard, il conviendrait aussi d'examiner les fonds renouvelables et les microcrédits.

4.8 L'affectation

4.8.1 Le Comité soutient la proposition selon laquelle au moins 20 % du total des crédits nationaux issus du FSE soient affectés à l'insertion sociale et à la lutte contre la pauvreté. Le CESE s'oppose à la réduction de cet objectif. Au vu de la crise économique actuelle, il est nécessaire que l'Europe sociale reste visible aux yeux de ses citoyens. En particulier, les entreprises sociales sont essentielles pour réaliser ces objectifs et elles contribuent de manière significative à l'insertion de groupes particulièrement touchés au sein de la société et du marché du travail.

4.8.2 Le Comité suggère de maintenir la pratique actuelle consistant à financer au moyen de lignes budgétaires distinctes les projets dans le domaine des transports. Le procédé suggéré par la Commission et consistant à réserver des fonds au sein des Fonds de Cohésion impliquerait une diminution des montants disponibles pour la cohésion.

4.9 Taux de cofinancement

4.9.1 Les règles de cofinancement devraient être ajustées en fonction des circonstances⁽¹⁰⁾. Il convient de tenir compte des capacités d'absorption des différents bénéficiaires.

4.9.2 Le CESE soutient la hausse des taux de cofinancement comme déjà proposé par la Commission en 2011, à concu-

rence de 95 % pour les États membres confrontés à des difficultés financières⁽¹¹⁾ et retenus dans le règlement portant dispositions communes. Le CESE estime que le cofinancement devrait également être une possibilité offerte aux organismes locaux qui n'ont pas accès aux emprunts puisqu'ils ne disposent pas de leur propre budget autonome et sont par conséquent incapables d'apporter leur propre contribution.

4.9.3 Le CESE soutient l'idée que les projets qui visent les besoins des groupes vulnérables ou menacés d'exclusion devraient bénéficier de taux de cofinancement plus élevés. Compte tenu du risque croissant de coupes budgétaires effectuées dans les politiques sociales à l'échelle nationale suite à des mesures d'austérité, ce taux devrait atteindre 100 % pour les États membres les plus frappés par la crise économique.

4.10 Sensibilisation

4.10.1 Le CESE insiste sur la nécessité d'inclure des stratégies de sensibilisation pour ce qui est des exigences du règlement portant dispositions communes et de la signification des grands principes et mécanismes.

4.10.2 L'assistance technique et les autres instruments devraient être utilisés pour garantir que l'ensemble des acteurs prenant part au processus (y compris, en particulier, les partenaires tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes), des autorités de gestion aux chargés de projets, aient suffisamment de connaissance sur les principaux éléments visés par ce règlement.

4.11 Le logement social

4.11.1 Le CESE rappelle qu'il est important d'inclure le logement social dans le règlement portant dispositions communes. Par ailleurs, il indique de quelle manière une définition plus claire dans le CSC annexé au règlement pourrait être bénéfique pour ce domaine.

4.12 Politiques macrorégionales – politique urbaine

4.12.1 Le CESE soutient l'approche visant à stimuler le rôle des stratégies de coopération macrorégionales dans le cadre de la politique de cohésion. La coopération entre les macrorégions présente un haut potentiel pour garantir un meilleur rendement des ressources investies dans ces régions.

4.12.2 Le CESE se déclare pleinement en faveur d'un degré de réceptivité plus grand quant aux besoins des zones urbaines: en effet, 5 % du financement du FEDER est réservé au développement urbain et à la mise en place d'une plateforme urbaine⁽¹²⁾.

4.12.3 Les politiques urbaines devraient être axées sur des environnements plus durables qui garantissent une meilleure mobilité à tous les citoyens, des environnements plus proches des citoyens ainsi que des politiques urbaines respectueuses de l'environnement, en particulier pour les personnes âgées, handicapées et à mobilité réduite.

4.12.4 Le CESE souligne l'importance de la recherche et du développement mené par EPSON dans le domaine du développement territorial européen.

⁽¹⁰⁾ Avis sur «Le cinquième rapport sur la cohésion», JO C 248/12 du 25 août 2011, p. 68, par. 2.2.1 et 6.10.

⁽¹¹⁾ Avis du CESE: JO C 24 du 28 janvier 2012, de 2012/C/24/17 à 2012/C/24/19.

⁽¹²⁾ Conformément à des avis antérieurs, tels que l'avis sur «Les aires métropolitaines/t les villes-régions: la stratégie Europe 2020», JO C 376/02 du 22 décembre 2011, p. 7 et l'avis sur «Le rôle et les priorités de la politique de cohésion dans la stratégie Europe 2020», JO C 248/01 du 25 août 2011, p. 1.

4.13 Indicateurs

4.13.1 Le CESE accueille favorablement les efforts en vue d'orienter davantage la réglementation sur les résultats. Un règlement axé sur les résultats requiert des indicateurs fiables.

4.13.2 Le CESE est persuadé que les indicateurs fondés sur les indicateurs macroéconomiques uniquement (comme le PIB) sont clairement inadéquats pour la mesure du niveau de cohésion. D'autres indicateurs devraient être employés dans le cadre de la politique de cohésion⁽¹³⁾. Toute utilisation de ce type d'indicateurs devrait faire l'objet d'un examen à mi-parcours de la période de programmation.

4.13.3 Le CESE recommande à la Commission de tenir dûment compte des indicateurs de performance définis à l'échelon local et à celui de l'UE, et d'améliorer l'utilisation des indicateurs qualitatifs en plus des indicateurs quantitatifs, c'est-à-dire améliorer la mesure de la valeur ajoutée, sur le plan social et à l'échelon local, née des programmes et des opérations.

4.13.4 Les indicateurs devraient mesurer les effets à long terme. Ils ne devraient pas seulement s'appuyer sur l'approche coûts/bénéfices. En effet, il s'agit de tenir compte d'autres considérations d'ordre social également. Il est important que tous les acteurs de la politique de cohésion soient formés à l'application des nouveaux indicateurs.

4.14 Portée géographique (article 89)

4.14.1 Le CESE souligne fermement que les actions d'insertion sociale, d'éducation et d'emploi menées au moyen de Fonds structurels devraient concerner les groupes vulnérables (comme les femmes, les immigrés et les personnes handicapées) et être organisées et mises en place indépendamment de leur portée géographique.

4.15 Progrès stratégiques

4.15.1 Le CESE rappelle que les rapports d'avancement devraient comprendre une évaluation des progrès réalisés dans le cadre d'actions visant à l'insertion de groupes vulnérables dans les régions concernées par les actions.

4.15.2 Le CESE estime que les articles 49 et 101 de la proposition de règlement portant dispositions communes devraient aussi comprendre une évaluation des priorités horizontales en plus des priorités thématiques.

4.15.3 Les fonctions de l'autorité de gestion visées à l'article 114 devraient comprendre des informations ventilées suivant les groupes menacés d'exclusion.

4.16 Plans d'action conjoints

4.16.1 Le CESE estime que les plans d'action conjoints devraient établir clairement la participation de l'ensemble des partenaires dont il est fait référence à l'article 5, paragraphe 1.

4.16.2 Les plans d'action conjoints devraient aussi inclure les partenaires tels qu'ils sont définis à l'article 5, paragraphe 1 du règlement portant dispositions communes au titre de bénéficiaires potentiels de ce type d'actions.

5. Coopération transnationale

5.1 Le CESE met l'accent sur la nécessité de renforcer le soutien accordé aux programmes opérationnels de promotion de la coopération transnationale dans le cadre de chaque Fonds, comme moyen de renforcer le rôle de la Commission européenne dans la facilitation des échanges d'expériences et la coordination de la mise en œuvre d'initiatives pertinentes.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Cf. le coefficient de Gini mentionné dans l'avis sur «Le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale», JO C 120/17 du 16 mai 2008, p. 73 et dans l'avis sur «Le cinquième rapport sur la cohésion», JO C 248/12 du 25 août 2011, p. 68.

L'avis du CESE sur «Le PIB et au-delà – l'implication de la société civile dans le processus de sélection des indicateurs complémentaires», (pas encore publié au JO): par.1.5.1. À cet égard, il apparaît clairement qu'il est nécessaire de remplacer le concept de croissance économique par celui de progrès des sociétés, ce qui suscite un débat autour de la signification fondamentale du progrès. En plus de définir la notion de développement, ce débat amène également des éléments de responsabilité politique dans la discussion. Cette approche nouvelle impose de cerner les différentes dimensions constitutives du progrès, en entreprenant i) d'ouvrir les comptes nationaux aux phénomènes sociaux et environnementaux, ii) d'utiliser des indicateurs composites et iii) de créer des indicateurs clés.

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD)

(2012/C 191/07)

Rapporteur: **M. CEDRONE**

Les 25 et 27 octobre 2011, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément aux articles 177 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil»

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 180 voix pour, 9 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et propositions

1.1 Le CESE soutient dans son principe l'approche de la Commission concernant la nouvelle proposition de règlement relatif au Fonds de cohésion. Il approuve notamment les efforts déployés pour harmoniser les procédures relatives aux différents fonds avec celles prévues par le règlement général, tout en relevant certains aspects essentiels (mentionnés ci-dessus) qu'il conviendrait d'approfondir et d'améliorer, en particulier à la lumière de la situation dans laquelle l'UE se trouve aujourd'hui plongée en raison de la crise financière et de celle de la dette souveraine.

1.2 Il juge en tout état de cause favorablement le fait que le fonds puisse être utilisé pour encourager la promotion de la production et la distribution de sources d'énergie renouvelables, prôner l'efficacité énergétique, protéger l'environnement et promouvoir l'adaptation au changement climatique, restaurer la biodiversité et réhabiliter l'environnement urbain, ce qui pourrait avoir un impact positif sur d'autres secteurs tels que le tourisme. Toutes ces mesures sont dans l'intérêt d'un développement durable.

1.3 Le CESE juge important que la Commission s'efforce, en ces temps de crise, de diminuer les interventions financières grâce à une concentration des domaines thématiques, ce qui constitue un moyen essentiel de limiter le gaspillage, de focaliser les ressources sur des activités spécifiques et d'accentuer l'effet multiplicateur et mobilisateur en faveur de la croissance et de l'emploi.

1.4 Le CESE approuve la proposition de financer le «mécanisme pour l'interconnexion en Europe», mais en évitant d'en faire un fonds spécifique, car cela pourrait entraîner des chevauchements qui ne se justifient pas.

1.5 Le CESE exprime également de fortes préoccupations et des réserves à propos des actuelles propositions relatives au principe de conditionnalité (en particulier la conditionnalité macroéconomique), lequel ne saurait répondre à une logique répressive, en tant qu'instrument de sanction, mais devrait être inspiré par une volonté de responsabilisation et de «récompense», afin d'éviter de saper et de compromettre l'objectif de «convergence».

1.6 Le CESE juge indispensable d'améliorer la coordination entre les divers types de fonds, ainsi qu'entre la politique de cohésion dans son ensemble et les autres politiques économiques de l'UE, PAC comprise, dans le cadre renforcé d'une politique budgétaire commune. Cela aurait un effet multiplicateur et accroîtrait l'efficacité des investissements. Il serait souhaitable d'instaurer une coopération renforcée de la politique économique, incluant la politique de cohésion, afin de mettre en œuvre une «gouvernance économique commune», tout au moins dans la zone euro, comme le CESE l'a réclamé à plusieurs reprises, objectif qui n'a malheureusement pu être atteint lors du sommet de décembre 2011.

1.7 Il est en outre essentiel d'améliorer le «partenariat institutionnel», aujourd'hui déséquilibré, entre la Commission, les États membres et les régions, en «restituant» à la Commission son rôle de soutien et de guide. Ce partenariat doit aller de pair à toutes les étapes avec celui défini à l'article 5, paragraphe 1, de la proposition de règlement portant les dispositions communes, trop souvent réduit aujourd'hui à un rôle de consultation et d'information, en définissant un code de conduite pour l'ensemble de l'UE ainsi que des paramètres d'évaluation de la valeur ajoutée dudit partenariat.

1.8 Le CESE accorde une importance absolument prioritaire à la question de la simplification en amont et en aval, tant pour

le fonds de cohésion que pour l'ensemble des fonds structurels. S'agissant en particulier de l'allègement des charges administratives, on pourrait envisager un montant forfaitaire pour certaines formes de projets. Il conviendrait en tout état de cause d'appliquer le principe «une fois seulement».

1.9 Pour les pays les plus durement touchés par la crise, la politique de cohésion constitue l'un des instruments les plus importants dont disposent les États membres pour réduire les disparités sociales, économiques et territoriales, ainsi que pour relancer la croissance et en garantir la durabilité.

1.10 **Cofinancement:** il y a lieu d'évaluer plus attentivement et de revoir les critères de cofinancement, qui devraient être liés à la situation budgétaire réelle des collectivités territoriales, afin d'éviter que les plus défavorisées n'aient accès à aucun financement.

1.11 Le CESE considère que dans le contexte actuel de réforme et d'assainissement de la dette, qui s'inscrit dans une démarche en «deux étapes» (tout d'abord «l'austérité», brandie comme une menace, puis la croissance), il n'y a pas d'espace disponible pour une politique d'investissement et de croissance. Il estime en outre que la croissance et l'austérité devraient aller de pair. C'est pourquoi il convient d'orienter la politique de cohésion dans cette direction, par exemple en soutenant les entreprises présentant une plus forte composante technologique et ayant un impact important sur l'emploi des jeunes.

1.12 Le CESE estime que les politiques économiques actuellement menées dans l'UE (austérité, difficultés financières des États, contraintes budgétaires de l'UE, pacte budgétaire, limites de la BCE, ...) induisent un processus de récession dont il est impossible de prévoir les effets, alors qu'il faudrait faire la démarche inverse, c'est-à-dire soutenir – tout au moins simultanément, si ce n'est auparavant – la croissance et l'emploi, en présentant une proposition plus courageuse et énergique. Les fonds structurels (et en partie, temporairement, ceux de la PAC) pourraient apporter une contribution déterminante en ce sens, comme cela a été évoqué, bien que marginalement, lors du sommet du 30 janvier 2012.

1.12.1 En d'autres termes, il y a lieu de lancer un «plan européen pour la croissance» («*new deal*»⁽¹⁾) assorti de grands projets ciblés impliquant certains secteurs-clés capables de relancer l'économie de l'UE dans un délai relativement court. Ce plan pourrait être appréhendé comme étant complémentaire à la stratégie Europe 2020 qui est davantage orientée vers la réalisation de résultats à moyen terme. Ce plan pourrait être:

- financé en utilisant dès à présent les fonds résiduels de la période 2007-2013, auxquels seront ajoutés dès que possible et pour une durée limitée certains de ceux prévus pour la période 2014-2020;
- réalisé par le biais de projets immédiatement réalisables, grâce à une procédure accélérée fondée sur le principe de subsidiarité ou moyennant une modification radicale «temporaire» des règlements actuels, qui permettent une mise en œuvre rapide;

— soutenu et consolidé grâce à l'intervention de la BEI, via l'émission d'obligations (art. 87 du nouveau règlement). Cela exercerait un effet multiplicateur sur les investissements, en attirant des capitaux extérieurs, et aurait un effet positif sur la dette souveraine et sur l'euro, qui en serait renforcé.

1.12.2 Ce plan pour la croissance devrait être mis en œuvre selon des critères constants, tout au moins pendant les trois premières années de la prochaine période de programmation.

2. Introduction

2.1 Le CESE a rappelé à plusieurs reprises dans ses précédents avis les principes et l'importance de la politique de cohésion économique et sociale et de la solidarité, consacrés par le traité et auxquels les documents de la Commission se réfèrent eux aussi régulièrement.

2.1.1 Jamais ces principes n'ont été autant d'actualité qu'aujourd'hui et jamais peut-être n'ont-ils été aussi menacés qu'actuellement, pas même par la politique d'élargissement, lorsque les anciens États de l'UE craignaient de devoir sacrifier une partie de leurs ressources, tandis que les nouveaux États se préoccupaient de ne pas en avoir suffisamment pour faire face aux exigences de la cohésion.

2.2 Cela étant, il y a lieu de saluer la tentative de la Commission de tenir compte des divers paramètres concomitants à la modification des règlements, tels que la proposition relative au futur budget de l'UE, la stratégie Europe 2020 et, faisant suite à la crise financière, la crise de la dette souveraine, qui met à rude épreuve la survie même du marché intérieur et partant celle de l'Union.

3. La nouvelle politique de cohésion: contexte, interrogations, observations et questions stratégiques

3.1 Comme on le sait, la Commission a adopté depuis juin 2011 un ensemble de propositions sur le cadre financier pluriannuel, qui seront à la base des futurs financements de l'UE de 2014 à 2020. Ce cadre est destiné à soutenir en priorité la stratégie Europe 2020 et devrait prévoir des financements additionnels au budget, éventuellement par l'entremise de la BEI (emprunts obligataires pour le financement de projets et/ou euro-obligations).

3.2 Il convient en outre d'avoir à l'esprit qu'en raison de la crise économique actuelle, de nombreux États membres sont contraints d'adopter des mesures d'assainissement draconiennes et donc de geler les investissements publics et privés en faveur des infrastructures, ce qui a de graves répercussions sur la croissance et l'emploi. Qui plus est, au moment de planifier leurs interventions, les États membres finissent par donner la priorité à des «projets nationaux» et non pas à des projets transfrontaliers de portée européenne.

3.3 Le contexte dans lequel les nouveaux règlements relatifs à la politique de cohésion sont examinés est donc très particulier, voire exceptionnel, et devrait être envisagé comme tel. Il conviendrait par exemple d'examiner si la politique de cohésion doit rester aussi éclatée et s'il est suffisant et utile de poser la question de la conditionnalité pour améliorer la cohésion et aider les États membres les plus touchés par la crise.

(¹) Cf. avis CESE «Croissance et dette souveraine dans l'UE: deux propositions novatrices» JO C 143 du 22.05.2012, p. 10).

3.4 Au contraire, peut-être vaudrait-il mieux, face aux difficultés extrêmes auxquelles l'Union se trouve aujourd'hui confrontée, et compte tenu du peu de ressources qu'elle peut consacrer à la croissance, éviter de multiplier les règlements et les contrôles - qu'il faudrait réduire de moitié - pour pouvoir mener à bien les projets en cours. Il y a lieu de valoriser et de rationaliser les ressources en lançant un nouveau plan européen extraordinaire pour la croissance, un «*new deal européen*»⁽²⁾.

3.5 Faute de changements radicaux dans l'actuelle stratégie de l'UE, que le sommet des 8 et 9 décembre 2011 a omis d'aborder, la politique de cohésion devra elle aussi subir un remaniement en profondeur. Mais le plus préoccupant est qu'elle ne sera plus en mesure de remplir sa mission prioritaire, qui est de réduire les disparités économiques et sociales entre les régions de l'UE, lesquelles devraient même s'accroître en raison de la récession induite par les politiques visant à résorber le déficit public. D'où la nécessité d'un changement radical et d'un «gouvernement économique» unique.

3.6 S'agissant de la méthodologie préconisée par la Commission dans sa proposition de réforme des règlements relatifs à la gestion de la politique de cohésion pour la période 2014-2020, et plus particulièrement des dispositions communes régissant tous les fonds couverts par le cadre stratégique commun (CSC), les principales observations du CESE concernent les aspects suivants:

3.6.1 La définition du cadre stratégique commun (CSC): le CESE s'apprête à examiner la nouvelle proposition de CSC qui sera présentée par la Commission en 2012. Il reste néanmoins à indiquer, entre autres sur la base des discussions sur la politique de cohésion qui se sont déroulées lors du Conseil européen du 7 décembre dernier⁽³⁾, comment la Commission entend transposer «les objectifs généraux et spécifiques de l'Union relatifs à une croissance intelligente, durable et inclusive en actions clés pour le FEDER, le Fonds de cohésion, le FSE, le Feader et le FEAMP».

3.6.1.1 De précédents avis du CESE avaient souligné la nécessité que la politique de cohésion, tout en s'alignant sur les objectifs de la stratégie Europe 2020 et en assurant la nécessaire cohérence avec ceux-ci, préserve ses caractéristiques de politique axée sur le renforcement de la cohésion sociale, économique et territoriale dans les États membres de l'UE.

3.6.1.2 Il est essentiel pour le succès de la stratégie Europe 2020 d'établir un lien entre ces objectifs. Mais la Commission n'a pas encore expliqué «comment» elle entend assurer de manière fonctionnelle, coordonnée et financièrement durable ce lien entre les stratégies relevant du CSC et les programmes de réforme menés au niveau national.

3.6.2 Le contrat de partenariat (CP): le CESE partage le point de vue du Parlement européen et du Comité des

régions selon lequel ce contrat doit être au préalable négocié entre les États membres et les régions avant d'être discuté entre les États et la Commission.

3.6.2.1 Dans le cadre des négociations qui s'ouvriront avec les États membres, le CESE souligne l'importance de l'approche fondée sur la gouvernance à plusieurs niveaux préconisée par la Commission. Mais il demande dans le même temps que soient mieux définis les acteurs institutionnels (au niveau national et local) appelés à établir et à conclure les contrats de partenariat avec la Commission et il appelle de ses vœux une large participation des représentants de la société civile à l'élaboration de ces documents.

3.6.3 La concentration thématique: le CESE soutient la proposition de la Commission de réduire le nombre des interventions financées par la politique de cohésion, en concentrant les ressources financières sur quelques projets stratégiques jugés essentiels pour la durabilité de la cohésion et des processus de développement économique qui seront mis en œuvre dans les régions moins développées, en transition et plus développées.

3.6.3.1 Le choix des domaines thématiques sur lesquels devront porter les investissements dans les sept prochaines années de programmation doit être laissé au libre arbitre des États membres, même s'il devra être arrêté conjointement avec la Commission après une analyse attentive de la conformité de ces propositions avec la stratégie Europe 2020.

3.7 La conditionnalité: le CESE, tout en reconnaissant qu'il s'agit là de l'un des thèmes pour lequel les institutions européennes (Parlement, Conseil, Comité des régions, etc.) sont le plus en désaccord avec la proposition de la Commission, relève un manque de clarté quant à la signification, aux objectifs et aux modalités d'application du concept de conditionnalité. Même s'il juge pertinentes certaines propositions relatives aux conditions ex-ante, auxquelles il faudrait ajouter la conditionnalité sociale, en revanche le CESE considère que la conditionnalité macroéconomique ne peut être approuvée dans sa conception actuelle.

3.7.1 Nonobstant la nécessité d'apporter à la Commission la garantie que les ressources des fonds structurels seront utilisées dans le respect des principes, des objectifs et des délais définis par les règlements communautaires, le CESE est d'avis que la Commission doit revoir sa proposition à la lumière des considérations suivantes:

- la conditionnalité est un instrument qui doit être conçu et construit méthodologiquement pour aider les États membres à utiliser les ressources selon les modalités prévues par la Commission, plutôt que pour servir à «sanctionner» les États membres;
- l'attention accordée aux principes de conditionnalité (ex ante, macroéconomique) doit donc porter en priorité sur les mesures pouvant inciter les États membres à dépenser mieux (en termes d'efficacité) et plus rapidement les ressources attribuées aux régions qui s'écartent le plus de la moyenne de l'UE;

⁽²⁾ Ibid.

⁽³⁾ COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

— la Commission devrait notamment prêter davantage attention à la phase préparatoire des programmes, c'est-à-dire à la phase de planification stratégique au cours de laquelle sont définies les priorités et les responsabilités des institutions nationales et régionales dans la poursuite des objectifs de développement territorial. La Commission devrait assister plus activement les États et les régions en ce qui concerne l'utilisation des fonds;

— il conviendra de porter une attention tout aussi grande à la phase de vérification de la conditionnalité *ex ante*, au cours de laquelle il faudra veiller à ce que les États membres remplissent bien les conditions nécessaires pour assurer, lors de la mise en œuvre de la politique de cohésion, le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité. Le CESE entend là aussi réaffirmer que l'utilisation du principe de conditionnalité constitue un moyen approprié pour inciter les États membres à appliquer correctement les réglementations relatives aux fonds structurels. Des politiques répressives ne peuvent être appliquées qu'à titre tout à fait exceptionnel, lorsque l'État membre s'efforce de façon manifeste et répétée de retarder les réformes réclamées par la Commission.

3.7.2 S'agissant de la conditionnalité macroéconomique, le CESE partage les craintes exprimées par le Parlement européen et par certains États membres concernant la possibilité que les régions et les bénéficiaires des programmes communautaires puissent être pénalisés en raison de défaillances ou d'un manque d'efficacité de la part des gouvernements centraux concernant les politiques de réduction de la dette publique. D'autres solutions doivent être trouvées afin d'éviter d'imputer la responsabilité des politiques budgétaires nationales à des institutions régionales ou à des acteurs n'ayant aucune prise sur ces décisions. Il serait utile à cette fin d'assurer une meilleure coordination entre les États membres et en leur sein.

3.8 En dehors de la conditionnalité, la politique de cohésion doit donc se pencher sur certaines questions essentielles qui concernent l'ensemble des fonds. Il s'agit notamment des aspects suivants:

- la coordination et la complémentarité des fonds ainsi que la coordination entre ceux-ci et les autres politiques économiques européennes;
- la coordination institutionnelle des politiques de cohésion, notamment par le biais de la coopération renforcée;
- la simplification radicale, tant en amont et en aval, des procédures et des règlements, dont la complexité s'est aujourd'hui accrue;
- la mise en œuvre d'un partenariat économique et social réel et efficace (en sus du partenariat institutionnel);
- la modulation du cofinancement en fonction de la situation des collectivités territoriales;
- la relance du rôle de la Commission, en privilégiant les projets d'intérêt européen ou macrorégional;

— la réserve de performance («primes») peut engendrer des charges administratives supplémentaires et retarder l'injection de ressources dans les projets indispensables en matière de cohésion;

— l'applicabilité de la taxe sur la valeur ajoutée.

4. Objectifs essentiels du Fonds de cohésion

4.1 Le Fonds de cohésion, créé en 1993 pour les États dont le Revenu national brut (RNB) est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE, est destiné principalement au développement des infrastructures dans le secteur des transports, de l'environnement, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Les investissements portent donc sur la réalisation de réseaux transeuropéens dans le domaine des transports et de l'énergie, ainsi que sur la promotion de l'efficacité énergétique, de l'utilisation des énergies renouvelables et du développement des transports publics.

4.2 Ce fonds représente 18 % environ de l'ensemble des dépenses relatives à la politique de cohésion et contribue à la réalisation de cette politique dans l'esprit du traité. Il convient néanmoins de souligner que les résultats ont dépassé cet objectif, puisque le Fonds de cohésion a représenté une valeur ajoutée par rapport aux investissements, en favorisant la croissance et l'emploi dans les régions où il est intervenu, en dépit de la forte dispersion due au nombre excessif de projets financés (1 192 pour la période 2000-2006).

4.3 Le nouveau règlement n'est pas très étoffé: l'article 2 se borne à présenter le champ d'intervention du Fonds en établissant deux listes, l'une positive et l'autre négative; il indique, chose curieuse, les interventions non éligibles, comme le démantèlement de centrales nucléaires et les mesures relatives à l'habitat; l'article 3 présente les investissements prioritaires, qui portent sur quatre domaines d'intervention, et comporte des spécifications supplémentaires, sans préciser si elles sont mentionnées à simple titre indicatif ou si elles sont contraignantes, alors que ce type d'indications permettrait une utilisation plus souple et plus aisée des fonds; l'article 4 et l'annexe correspondante traitent des indicateurs.

4.4 Pour les pays les plus durement touchés par la crise, la politique de cohésion constitue l'un des instruments les plus importants dont disposent les États membres pour réduire les disparités sociales, économiques et territoriales, ainsi que pour relancer la croissance et en garantir la durabilité.

5. La nouvelle proposition de règlement: observations

5.1 Les observations du Comité, en dehors de celles émises au paragraphe 3.3, concernent principalement les critères de sélection des projets, les ressources attribuées au «mécanisme pour l'interconnexion en Europe» en vue du financement des principaux réseaux de transport, et les indicateurs.

5.2 S'agissant de la sélection des projets à financer, sous réserve de leur cohérence et de leur conformité avec les orientations adoptées par le Parlement et par le Conseil dans ce

domaine (réseaux transeuropéens de transport, projets environnementaux et projets dans le domaine énergétique), le CESE considère que la Commission devrait indiquer tant la typologie précise des activités éligibles au financement par le Fonds de cohésion que les critères susceptibles d'aider les États bénéficiaires à sélectionner les projets jugés les plus adaptés à la réalisation des objectifs du Fonds de cohésion, lesquels sont en tout état de cause trop nombreux (onze en tout!).

5.3 Le CESE estime en particulier que les ressources engagées par le Fonds de cohésion lors des précédentes phases de programmation des fonds ont été dispersées sur un nombre trop élevé de projets, ce qui a limité l'impact global recherché sur le renforcement des infrastructures de transport. Il conviendrait de prendre en considération la situation spécifique des États membres afin d'opérer une sélection plus rigoureuse et plus ciblée de projets plus importants et de plus grande portée, dans le secteur des transports comme dans celui de l'environnement et de l'énergie. Cela pourrait contribuer plus efficacement à la réduction des disparités qui subsistent en termes d'infrastructures entre les régions de l'Union.

5.4 En ce qui concerne les ressources affectées au «*mécanisme pour l'interconnexion en Europe*» («*Connecting Europe Facility*») pour le financement de projets dans le domaine des transports, de l'énergie et des communications, soit un total de 50 milliards d'euros dont 10 provenant du Fonds de cohésion, lequel poursuit déjà de tels objectifs (principe de proportionnalité), le CESE estime que cette décision doit être encore approfondie car il ne comprend pas les raisons qui ont conduit la Commission:

— à créer un fonds supplémentaire, dont la gestion centrale sera confiée à une agence exécutive qui devra obligatoirement coordonner son action avec tous les autres

programmes stratégiques - européens et nationaux - du secteur, ainsi qu'avec le cadre stratégique commun de la politique de cohésion et les contrats de partenariat conclus avec les États membres. Il en résultera un chevauchement inutile d'activités et de compétences;

— à consacrer à ce fonds des ressources substantielles, bien que modestes au regard des ressources jugées nécessaires par la Commission pour satisfaire les besoins futurs en matière de transport de passagers et de marchandises (500 milliards d'euros en 2020), d'énergie (1500 milliards d'euros pour la période 2010-2030) et de communication (250 milliards d'euros), ressources qui seront prélevées sur les fonds structurels et, dans une moindre mesure, sur le Fonds de cohésion. Cela aurait pour effet de réduire les ressources disponibles pour les infrastructures de transport et l'environnement, avec pour corollaire d'inutiles complications. Compte tenu de la multitude de régions pouvant bénéficier de ces financements, l'impact de ces ressources ne semble pas pouvoir avoir l'effet multiplicateur (de nouveaux projets et de nouveaux financements, y compris de la part du secteur privé) souhaité par la Commission. Cela ne fera qu'accroître encore la dispersion des fonds. Pour permettre d'obtenir l'effet voulu, le Comité souhaiterait en outre que l'on fasse intervenir des ressources du secteur privé et que l'on évite la dispersion.

5.5 Le CESE évalue positivement l'introduction des indicateurs par la Commission, tout en les jugeant assez généraux et insuffisants. Ainsi, rien n'est dit sur l'impact environnemental et il est seulement fait référence à des valeurs («indicateurs») quantitatives. Cela vaut pour les déchets, pour les kilomètres de routes construites, etc.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant a été rejeté au cours des débats mais a recueilli plus du quart des voix:

Amendement 1 présenté par M^{me} TEDER**Paragraphe 1.11**

Modifier comme suit:

- ~~«Le CESE estime que les politiques économiques actuellement menées dans l'UE (austérité, difficultés financières des États, contraintes budgétaires de l'UE, pacte budgétaire, limites de la BCE, ...) induisent un processus de récession dont il est impossible de prévoir les effets, alors qu'il faudrait faire la démarche inverse, c'est-à-dire auparavant soutenir — tout au moins simultanément, si ce n'est auparavant — la croissance et l'emploi, en présentant une proposition plus courageuse et énergique. Les fonds structurels (et en partie, temporairement, ceux de la PAC) pourraient apporter une contribution déterminante en ce sens, comme cela a été évoqué, bien que marginalement, lors du sommet du 30 janvier 2012.»~~

Exposé des motifs

On ne saurait accepter l'affirmation selon laquelle le fait d'exiger des États une gestion correcte et saine de leurs finances publiques conduirait à la récession. Le Comité ne devrait pas, dans son avis, prendre position contre les mesures d'assainissement des finances publiques des États membres.

Résultat du vote

Voix pour: 78

Voix contre: 98

Abstentions: 18

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD)

(2012/C 191/08)

Rapporteur: **M. BARÁTH**

Les 25 et 27 octobre 2011, respectivement le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 178 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006»

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD).

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 178 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions de l'avis et réflexions envisagées

1.1 Les propositions législatives définissant la politique de cohésion pour la période 2014-2020 adoptées par la Commission européenne le 6 octobre 2011 (le paquet «cohésion») introduisent des changements majeurs dans la manière dont la politique de cohésion est conçue et mise en œuvre. Cette politique – ainsi que l'un de ses instruments essentiels, le Fonds européen de développement régional (FEDER) – a ainsi pour but premier de faire fonction d'instrument d'investissement permettant d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Les investissements du FEDER doivent dès lors s'accompagner d'avantages pour l'ensemble des citoyens de l'Union.

1.2 L'avis ne peut cependant pas perdre de vue les règles que contient la proposition de règlement établissant des dispositions générales relatives aux Fonds («le règlement portant dispositions communes»): en effet, une partie d'entre elles concerne directement le FEDER. Ces grandes lignes de la proposition ont un impact important sur l'utilisation des fonds du FEDER:

- la concentration des financements sur un plus petit nombre de priorités;
- des liens plus étroits entre les priorités de financement et la stratégie Europe 2020;
- la priorité à donner aux résultats;
- le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs convenus;
- le recours accru aux règles de conditionnalité;
- et la simplification de la mise en œuvre.

Il en va toutefois de même de dispositions spécifiques, par exemple celles qui promeuvent la mise en œuvre d'une approche plus intégrée ou celles qui réglementent plus explicitement l'utilisation d'instruments financiers.

1.3 Il convient aussi de garder à l'esprit que le 29 juin 2011, la Commission européenne a avancé une proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, c'est-à-dire le budget de l'Union européenne pour la prochaine période de programmation. Le CESE a aussi émis plusieurs avis concernant les ressources propres de l'Union.

1.4 Dans son avis sur le thème «Fonds structurels – Dispositions communes»⁽¹⁾, le CESE a formulé plusieurs messages clés portant sur le paquet «cohésion» dans son ensemble. Le présent avis souscrit pleinement à ces messages et s'y réfère s'agissant plus particulièrement du FEDER.

1.4.1 Partenariat

1.4.1.1 Le CESE a la ferme conviction qu'un véritable partenariat associant l'ensemble des partenaires tels que définis au paragraphe 1 de l'article 5 du règlement portant dispositions communes à la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation ex-post des projets entrepris dans le cadre de la politique européenne de cohésion contribuera directement au succès de ces projets. Il accueille dès lors favorablement la définition, au paragraphe 1 de l'article 5 de la proposition de la Commission de différents partenaires ainsi que l'érection prochaine du partenariat en tant qu'élément obligatoire de la politique européenne de cohésion;

⁽¹⁾ «Fonds structurels – Dispositions communes» (Voir page 30 du présent Journal officiel).

1.4.1.2 Le CESE constate avec plaisir que la mise en œuvre du traité de Lisbonne peut être renforcée, non seulement par l'accentuation de l'identité européenne, mais aussi par le fait que les partenaires, tels que définis au paragraphe 1 de l'article 5 du règlement portant dispositions communes, participent aux projets et contribuent à accroître leur efficacité.

1.4.1.3 Le Comité fait part de sa profonde préoccupation face aux signaux émanant du Conseil où plusieurs États membres semblent souhaiter limiter le principe de partenariat, et invite la Commission et le Parlement européen à aider à renverser cette tendance.

1.4.1.4 Le CESE considère qu'en cas d'adoption de la proposition de règlement, le principe de subsidiarité serait respecté en ce sens que les missions du FEDER sont décrites dans le traité et que la politique est mise en œuvre conformément au principe de gestion partagée dans le respect des compétences institutionnelles des États membres et des régions.

1.4.2 Conditionnalité

1.4.2.1 Le Comité estime qu'un recours accru à la conditionnalité dans la politique européenne de cohésion se traduira par des résultats plus ciblés, plus réels et plus durables. Dans plusieurs de ses analyses, le CESE s'est penché sur les questions relatives à la «conditionnalité» de la mise en œuvre, qui devrait aller de pair avec une efficacité croissante, une qualité améliorée et une simplification indispensable.

1.4.2.2 La conditionnalité ex-ante devrait être liée à une mise en œuvre correcte du principe de partenariat.

1.4.2.3 Le CESE est opposé à la conditionnalité macroéconomique dans sa formulation actuelle en ce qu'elle envoie des signaux fallacieux et, en définitive, pénalise des régions et des citoyens qui ne sont pas responsables des excès macroéconomiques commis à l'échelon national.

1.4.3 Simplification

1.4.3.1 Le CESE reconnaît les efforts déployés par la Commission en vue de simplifier les procédures dans le cadre de la politique européenne de cohésion ou liées à celle-ci. Néanmoins, une trop grande complexité demeure.

1.4.3.2 En mettant exagérément l'accent sur l'audit et les procédures, les autorités nationales comme leurs homologues européennes continuent d'entraver l'accès aux financements européens des PME et des ONG, qui gaspillent leur énergie en démarches administratives. La surréglementation à tous les niveaux est à bannir absolument.

1.4.3.3 Le CESE approuve tout à fait les efforts entrepris en vue de coordonner la stratégie Europe 2020 et la politique de cohésion de l'UE, de se concentrer davantage sur des thèmes de premier plan et de mettre plus l'accent sur les résultats.

1.4.3.4 Le CESE convient également pleinement de la nécessité de simplifier les règles financières, administratives, de contrôle et procédurales afférentes à l'utilisation des Fonds structurels.

1.4.4 Coordination politique

1.4.4.1 Le CESE se félicite par ailleurs des propositions de la Commission relatives à une concentration thématique visant à réduire la fragmentation des efforts.

1.4.4.2 Le CESE recommande toutefois de faire preuve d'une plus grande souplesse quant à la concentration thématique, principalement pour favoriser l'applicabilité de l'approche territoriale et, partant, l'amélioration de l'efficacité de la politique.

1.4.4.3 Le Comité voit dans le cadre stratégique commun (CSC) un outil important de coordination des interventions des Fonds structurels; il déplore ne pouvoir communiquer dans sa forme actuelle l'avis qui y est consacré.

1.4.5 Financement, ingénierie financière

1.4.5.1 Le CESE est persuadé qu'il y a lieu de rechercher l'incidence maximale pour chaque euro attribué au titre de l'objectif de cohésion.

1.4.5.2 Les résultats de la consultation publique sur le cinquième rapport sur la cohésion montrent qu'un consensus général se dégage sur l'idée de concentrer le financement. Le CESE trouve que certaines inquiétudes exprimées concernant plusieurs questions sont fondées et requièrent une réponse avant l'entrée en vigueur du futur règlement général.

1.4.5.3 Des garanties sont nécessaires pour faire en sorte qu'une concentration exagérée - en particulier l'interprétation étroite des 11 domaines thématiques et le pourcentage minimal des ressources à utiliser pour le financement de quelques domaines thématiques prioritaires (par exemple l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la recherche et l'innovation, l'aide aux PME) - n'entrave pas le soutien à des besoins en matière de développement découlant des différences locales et régionales.

1.4.5.4 Le CESE a souvent eu l'occasion de souligner qu'Europe 2020 et la politique de cohésion se complètent bien. Néanmoins, il est indispensable, pour coordonner la politique de stabilisation (qui exige des réformes structurelles), la politique de cohésion (qui vise au rattrapage) et les stratégies orientées vers la croissance, de disposer de ressources plus importantes pour l'Union.

1.4.5.5 Pour cela, il conviendrait de recourir davantage aux emprunts obligataires Europe 2020, comme l'a souligné le Comité dans plusieurs avis adoptés récemment.

1.4.5.6 Le CESE suggère par ailleurs d'étudier attentivement la possibilité d'utiliser les futurs fonds engagés au titre de la cohésion ainsi que les financements non dépensés au cours de la période actuelle de programmation dans le but de relancer la croissance économique européenne dès aujourd'hui.

2. Observations générales et recommandations

2.1 Le CESE reconnaît la préparation extrêmement approfondie et minutieuse que la Commission européenne a effectuée concernant les modalités d'application de la politique de cohésion et de la stratégie Europe 2020 pour la période 2014-2020.

2.2 Dans ses divers études et avis, le CESE a posé plusieurs constats concernant le contenu des 4^e et 5^e rapports sur la cohésion, relatifs à la pratique des Fonds structurels durant la dernière décennie, à leur efficacité et à leur conformité aux objectifs. Bon nombre de ces constatations se reflètent dans l'élaboration de la politique de cohésion pour la période 2014-2020.

2.3 Les propositions de la Commission européenne relatives aux dispositions générales réglementant l'utilisation des Fonds structurels pour la période 2014-2020 ont été publiées dans une période où, du fait de l'aggravation de la crise européenne, des diagnostics divergents sont émis concernant le caractère de la crise et ses causes.

2.4 Le CESE considère que les racines historiques dans lesquelles la crise économique et financière actuelle de l'Europe trouve son origine font qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des réformes structurelles dans le système institutionnel social et politique. Le FEDER peut jouer un rôle crucial dans la transformation des systèmes de protection sociale, pour les rendre plus rentables et plus durables. Toutefois, pour effectuer une mutation de ces systèmes, des ressources financières supplémentaires sont nécessaires, à titre provisoire. Le CESE reconnaît que la disponibilité limitée des ressources et l'application du principe de concentration se sont traduites par un accent réduit sur les priorités d'investissement ayant pour objectif d'apporter des changements structurels dans les infrastructures des systèmes de protection sociale. Le Comité souligne également que, sans ce type d'investissements, l'impact de la politique de cohésion sur les systèmes de protection sociale reste limité.

2.5 Du fait de la crise, la pénurie des fonds tant publics que privés pourrait rendre difficile l'apport des cofinancements nécessaires aux interventions essentielles à l'avènement des changements recherchés. Le CESE est d'avis qu'une approche souple et responsable en matière de taux de cofinancement et de clauses de conditionnalité améliorerait les chances pour les interventions financées par les Fonds d'obtenir un impact durable.

2.6 La stratégie Europe 2020 et le projet de règlement FEDER qui en est inspiré reflètent une approche économique qui correspond aux aptitudes et aux besoins des économies développées caractérisées par une croissance lente et dotées de capacités importantes en recherche-développement. Dans les pays développés, il ne fait aucun doute que la recherche-développement et l'innovation jouent un rôle important dans la croissance économique. La compétitivité, qui n'est toutefois pas en contradiction avec la politique de cohésion en tant que telle, lui accorde moins d'importance.

2.7 La politique de cohésion est destinée à être le principal instrument d'investissement visant à soutenir les grandes priorités de l'Union inscrites dans la stratégie Europe 2020. Pour ce faire, elle se concentre sur les pays et les régions dont les besoins sont les plus importants. Le CESE souscrit fondamentalement à cette approche mais souligne dans le même temps plusieurs éléments dans le règlement proposé qui sont susceptibles d'entraver la réalisation des objectifs d'Europe 2020:

2.7.1 Le FEDER peut exercer un impact éminent tant sur la réalisation des objectifs de rattrapage que sur celle des objectifs d'échelon européen en matière de compétitivité. Compte tenu du fait que le niveau des ressources financières ne peut être

sensiblement augmenté, le CESE estime qu'il y aurait de nouvelles possibilités à explorer en définissant les objectifs de manière plus claire et en faisant en sorte que les priorités d'investissement soient plus précisément intégrées aux objectifs. L'approche territoriale se prêtant à la définition d'objectifs plus précis, le CESE estime qu'il convient de mettre davantage l'accent sur des stratégies propres à chaque territoire, déployées à l'échelle européenne, comme les stratégies macrorégionales actuelles ou futures, en tant que références pour des objectifs par zone.

2.7.2 La conditionnalité macroéconomique peut constituer un obstacle à la croissance économique et donner lieu à la réduction des instruments à sa disposition, ce qui peut conduire en dernier ressort au retrait des aides et avoir pour résultat une redistribution des instruments ainsi retirés en faveur des régions plus développées. Un conflit important est susceptible de voir le jour entre la réalisation de la compétitivité et celle des objectifs de cohésion. Les conditions thématiques et institutionnelles ex ante telles qu'énumérées à l'Annexe IV du règlement portant dispositions communes pourraient toutefois servir à améliorer l'efficacité du FEDER.

2.7.3 Pour certains États membres ou régions moins développées, la part de 50 % de financement du FEDER prévue pour certains objectifs spécifiques pourrait occasionner une perte d'efficacité. Cet impact négatif peut être dû au fait que les objectifs d'investissement «obligatoires» ne constituent peut-être pas le meilleur moyen de réaliser de manière optimale le développement de la région ou de l'État membre en question. Dans de tels cas, l'efficacité de l'utilisation des ressources se dégrade. Il existe même un risque de problèmes d'absorption, alors même que la «masse critique» nécessaire au traitement efficace des véritables goulets d'étranglement en matière de développement ne peut pas voir le jour. En outre, les interventions qui ne surviennent pas en réponse à des problèmes réels de développement peuvent donner lieu à un manque de confiance croissant de la part des citoyens. Tous ces points mettent en évidence que les objectifs et besoins spécifiques des régions en matière de développement doivent être gérés de manière souple dans le cadre des priorités d'investissement du FEDER.

3. Observations particulières et recommandations

3.1 Particularités territoriales spécifiques (développement urbain, régions ultrapériphériques)

3.1.1 Le CESE se félicite de l'attention particulière accordée au traitement des problèmes spécifiques qui se posent en matière de développement urbain durable et concernant les régions ultrapériphériques.

3.1.2 Le CESE accueille favorablement l'obligation explicite d'appliquer une approche intégrée dans le domaine du développement urbain. Cependant, il estime qu'il y a lieu d'envisager que le contrat de partenariat ne mentionne que de manière indicative la liste des villes bénéficiaires d'aides et l'affectation annuelle des ressources affectées à cet objectif, afin de permettre à chaque État membre de gérer les interventions avec plus de souplesse, ce qui, parfois, peut aussi avoir un impact positif sur les résultats des villes bénéficiaires.

3.1.3 Concernant la gestion des interventions intégrées, le CESE souligne qu'il existe, pour ces interventions complexes, le risque d'aller vers la mise en place de procédures de sélection

de projets et d'administration qui soient des procédures trop bureaucratiques et stériles. Cela pourrait détourner de l'exploitation de ces possibilités les États membres ou les bénéficiaires. Dès lors, le CESE recommande que la Commission européenne soit tenue de veiller à ce que les États membres soient capables de mettre en œuvre ces interventions intégrées et ce dans un cadre administratif le moins lourd possible.

3.1.4 Le CESE est favorable à la mise en place d'une plateforme européenne de développement urbain dans le cadre du développement urbain durable. Il n'estime pas nécessaire que le droit de décision final des villes participantes à la plateforme échoie à la Commission européenne elle-même: un ensemble de critères stables devrait suffire.

3.1.5 Concernant la création de la plateforme de développement urbain, le CESE considère que la mise en place d'un nouvel organisme n'est pas nécessaire: les missions peuvent être accomplies en s'appuyant sur les fédérations existantes de villes européennes. Le Comité recommande que la Commission européenne explore les possibilités d'associer autant que possible des organisations existantes aux activités de la plateforme.

3.1.6 La plateforme soutiendrait également la création de réseaux entre toutes les villes prenant des mesures innovatrices à l'initiative de la Commission. Le CESE est d'avis qu'au-delà de la Commission, des groupes d'États membres pourront également prendre l'initiative s'agissant de l'adoption de mesures novatrices ou de l'établissement de réseaux dans le cadre de la plateforme.

3.1.7 Le CESE accueille favorablement la proposition qui prévoit de consacrer un minimum de 5 % des fonds alloués par le FEDER au développement urbain intégré. Il y voit un message important et encourageant envoyé par l'UE aux États membres et à leurs régions. Il y a toutefois encore lieu de clarifier l'allocation de ce montant et son lien avec l'utilisation d'autres fonds.

3.1.8 Le CESE considère qu'il y aurait lieu, sur la base d'une stratégie paneuropéenne en faveur du développement territorial, d'établir une définition des systèmes urbains, des petites, des moyennes et des grandes villes au niveau européen. Il est également important de fixer, conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020, les grands axes d'un développement du réseau d'agglomérations polycentrique.

3.2 Développement territorial

3.2.1 Comme l'indiquent également de précédents avis du CESE, pour le rattrapage, l'instrument le plus efficace est de renforcer les liens territoriaux et de soutenir toutes les formes de mobilité. La compétitivité s'améliorera si les réseaux d'agglomérations et la production peuvent se développer. Toutefois, les liens recherchés ne se limitent pas au transport et à la communication et les objectifs qui y sont liés diffèrent d'une région à l'autre.

3.2.2 Le CESE recommande de définir un nouveau cadre européen pour les concepts de projets intégrés relevant d'un intérêt européen particulier. Ce cadre poursuivra des objectifs territoriaux spécifiques. Le CSC sera considéré comme le document approprié faisant référence à ce nouveau cadre européen. Le CESE suggère d'évaluer s'il est réellement nécessaire d'avoir

une «Stratégie européenne de développement territorial» formalisée. Outre les priorités des stratégies macrorégionales, il convient d'accorder une attention toute particulière aux objectifs relatifs au réseau urbain européen.

3.2.3 Il y a lieu d'examiner si, dans le cas du développement urbain intégré ou des stratégies macrorégionales, il ne s'avère pas nécessaire de formuler et de soutenir de nouveaux objectifs sans lesquels les opérations de grande échelle ne pourront pas se développer pleinement. Pour définir ces objectifs – qui devraient plutôt, on peut le penser, être des objectifs par territoire – des documents bien établis, issus de travaux préparatoires, sont à disposition; ils ont par exemple été élaborés dans le cadre de la préparation de l'agenda territorial de l'UE ou du programme ORATE.

3.2.4 La stratégie de développement territorial pourrait définir des objectifs contribuant à encourager la coopération économique et sociale macrorégionale dans des domaines tels que les suivants:

- vers la connexion des infrastructures de recherche et d'innovation (cf. «domaines de recherche»): relier les centres d'excellence européens en privilégiant les centres de compétences, afin de dynamiser les pôles de développement européens;
- investissements en matière de recherche et d'innovation des entreprises, développement des produits et des services, etc. internationalisation des systèmes productifs locaux (clusters), soutien à la formation de réseaux européens;
- systèmes de transports au-delà des réseaux d'infrastructures RTE-T (gestion des ressources en eau; protection de l'environnement; énergie; systèmes d'information et de communication; etc.);
- réseau institutionnel, pour un développement du bas vers le haut des échelons macrorégional et transnational de l'administration publique, etc.

3.2.5 Le CESE attend beaucoup, dans ce domaine, des propositions de la Commission européenne relatives au CSC. Elles ne sont pas encore connues, mais le Comité escompte d'en prendre connaissance et d'être consulté.

3.3 Interconnecter l'Europe

3.3.1 Le CESE a affirmé à de nombreuses reprises que, compte tenu de la concentration des ressources, il y aurait lieu pour renforcer les liens en Europe de prévoir des ressources et des cadres juridiques distincts pour le renforcement de la coopération transnationale. Cependant, le CESE propose que la Commission envisage d'élargir le champ des interventions possibles du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, en l'ouvrant de manière à lui permettre de cofinancer des projets d'intérêt européen particulier en plus de ceux consacrés aux transports et aux communications. De plus, le CESE recommande d'introduire des mécanismes permettant de s'assurer que les projets financés aillent bien dans le sens d'une meilleure cohésion économique, sociale et territoriale en Europe.

3.3.2 Le CESE estime qu'il ne serait pas contradictoire avec le TFUE de transformer le mécanisme pour l'interconnexion en Europe en un cadre financier finançant la mise en œuvre de projets d'intérêt européen particulier comme proposé au paragraphe 3.2.2 du présent avis. Ce mécanisme devrait couvrir les domaines des transports et de l'énergie et les initiatives liées aux TIC.

3.4 Activités économiques

3.4.1 Le CESE est favorable à ce que quatre domaines particulièrement importants au regard de la contribution du FEDER au bien public se voient conférer un caractère prioritaire:

- «contribution à l'emploi, à la recherche et au développement, et à l'innovation au moyen d'aides aux entreprises»;
- «investissements dans les infrastructures de base (par ex. transport, énergie, environnement, infrastructures sociales et sanitaires)»;
- «création et transmission d'entreprises» (également importantes); et
- «développement de la compétitivité des PME et soutien spécial aux microentreprises et aux entreprises liées à l'artisanat.»

3.4.2 Le CESE estime également que des domaines tels que l'éducation ou le développement du tourisme sont importants et demeurent au cœur des interventions du FEDER conformément aux besoins spécifiques de certains États membres ou de certaines régions en matière de développement.

3.4.3 Le CESE convient, en ce qui concerne l'aide aux entreprises, que celle-ci, plus particulièrement lorsqu'elle revêt la forme de subventions, s'avère la plus nécessaire pour les petites entreprises, pour les activités à caractère innovant, et dans les domaines industriels en déclin ou qui subissent des changements structurels. Le CESE estime que la notion d'entreprise ne devrait pas se référer exclusivement aux PME dans certaines régions en retard de développement.

3.4.4 Dans le cas des chaînes d'innovation, également connues sous le nom de clusters, et des systèmes productifs locaux dont le fonctionnement est tout à fait satisfaisant, l'on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu d'assurer une plus grande souplesse pour les entreprises bien ancrées dans un territoire ainsi que pour les fournisseurs, et d'augmenter la part des ressources remboursables sous forme d'aides (par exemple aide aux taux) en cas de financement pluriel et combiné.

3.4.5 Se pose aussi la question de savoir si, pour les infrastructures de base, un soutien aux régions développées n'est pas nécessaire. Des exceptions et une approche flexible doivent être envisagées par exemple dans les cas où le développement d'une région centrale, plus développée, s'avère nécessaire au développement des territoires qui l'entourent.

3.4.6 S'agissant des priorités proposées en matière d'aide aux entreprises et à la compétitivité, le CESE rappelle la contribution essentielle qu'apportent les entreprises de l'économie sociale au développement territorial et régional, comme les institutions européennes l'ont reconnu dans plusieurs documents officiels. Le Comité recommande d'ajouter l'économie sociale au champ d'application des mesures visant la compétitivité des entreprises, l'esprit d'entreprise, les nouveaux modèles d'entreprise, la formation, l'éducation, la recherche, le développement technologique et l'innovation, la promotion de l'emploi, celle de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables et l'insertion sociale.

3.5 Cadre financier

3.5.1 Le CESE soutient la proposition de la Commission relative à la nouvelle nomenclature des régions et des taux de financement structurel.

3.5.2 Le Comité estime nécessaire d'utiliser une partie des fonds du FEDER actuellement prévus pour le mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour des objectifs ayant une portée transnationale étendue, comme proposé au paragraphe 3.2.2.

3.5.3 Le CESE exprime son accord avec la proposition de la Commission qui détermine des parts minimales pour chaque catégorie de régions en ce qui concerne le Fonds social européen (FSE), et ce, afin d'accroître la contribution des fonds à la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Le CESE recommande d'envisager que les ressources affectées au FSE, qui peuvent être investies dans les infrastructures d'éducation et sociales, puissent être utilisées prioritairement pour des mesures intégrées en faveur de la croissance.

3.5.4 Le CESE estime que la concentration des priorités d'investissement reflète bien les objectifs de la stratégie Europe 2020, et renvoie à cet égard aux paragraphes 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 et 2.7 du présent avis.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne»

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)

(2012/C 191/09)

Rapporteur: **M. Viliam PÁLENÍK**

Le Parlement européen (le 25 octobre 2011) et le Conseil de l'Union européenne (le 27 octobre 2011) ont décidé, conformément aux articles 178 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif "Coopération territoriale européenne"»

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour, 5 voix contre et 14 abstentions.

1. Résumé des conclusions et recommandations du CESE

1.1 Le 29 juin 2011, la Commission a adopté une proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020: un budget pour la stratégie Europe 2020. Dans sa proposition, la Commission a estimé que la politique de cohésion devait rester un élément essentiel du futur cadre financier et appuyer la stratégie Europe 2020.

1.2 La coopération territoriale européenne est l'un des objectifs de la politique de cohésion et constitue un cadre dans lequel les acteurs nationaux, régionaux et locaux de différents États membres peuvent mener des actions communes et échanger des politiques.

1.3 La Commission fait ressortir de nombreux exemples de valeur ajoutée et d'investissements porteurs de croissance et d'emplois qui n'auraient jamais pu voir le jour sans le soutien du budget européen. Cependant, les résultats de son évaluation montrent également que la dispersion et le manque de hiérarchisation des priorités ne restent pas sans conséquences. À une époque où l'argent public se fait rare dans les États membres, les investissements de nature à favoriser la croissance sont plus nécessaires que jamais.

1.4 La coopération territoriale européenne, en raison de sa nature et de sa mission dans le cadre de la politique de cohésion, présente une valeur particulière et profite à la coopération aux plans transfrontalier, transnational et interrégional.

1.5 La répartition proposée des ressources financières entre ces différentes composantes de la coopération territoriale européenne, à savoir donc entre la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, dote chacune d'elles de capacités financières suffisantes.

1.6 Le CESE approuve également l'évolution vers une concentration thématique des interventions et des priorités d'investissement au sein de chacune de ces composantes de la coopération; il importe toutefois de tenir compte des particularités et des besoins des différents États nationaux et régions.

1.7 Le CESE se félicite des efforts déployés, qu'il approuve, pour simplifier les règles à tous les niveaux concernés: les bénéficiaires, les autorités responsables des programmes, les États membres et les pays tiers participants, ainsi que la Commission.

1.8 Le CESE se félicite tout particulièrement de la fusion des autorités de gestion et de certification, de la simplification de la déclaration des charges encourues, de la remise des rapports sous forme électronique et de l'élaboration de rapports annuels seulement en 2017 et 2019.

1.9 La définition d'indicateurs communs (dans l'annexe du règlement à l'examen) en vue d'évaluer les résultats concrets des différents programmes constitue également un élément important qui permet d'améliorer l'évaluation desdits résultats et de l'efficacité des interventions concrètes dans le domaine structurel.

1.10 Le CESE approuve l'association directe de la société civile tout au long du cycle des programmes (programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation), sur la base d'un partenariat d'égal à égal.

1.11 L'association des acteurs de la société civile revêt également une grande importance s'agissant notamment des projets à petite échelle, qui offrent la possibilité d'accroître la valeur ajoutée des interventions, notamment dans le domaine de la coopération transfrontalière.

1.12 Il convient de recourir à l'assistance technique en premier lieu pour accroître la capacité d'absorption par l'ensemble des acteurs dans le cadre de la coopération territoriale européenne, pour accroître l'efficacité des capacités administratives, sans charges administratives supplémentaires.

2. Éléments essentiels et contexte de l'avis

2.1 C'est l'article 174 du traité sur l'Union européenne et article 24 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui constitue le cadre juridique autorisant la réalisation de la politique de cohésion.

2.2 Selon les dispositions de l'article 175 du TFUE, les États membres conduisent leurs politiques économiques en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 174. La formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union prennent en compte les objectifs visés à l'article 174 et participent à leur réalisation.

2.3 Les articles 162, 176 et 177 du TFUE déterminent respectivement les objectifs du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion.

2.4 L'article 174 du TFUE dispose qu'une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.

2.5 L'article 349 du TFUE prévoit l'adoption de mesures spécifiques pour tenir compte de la situation économique et sociale structurelle des régions ultrapériphériques, qui est aggravée par certaines spécificités qui nuisent gravement à leur développement.

2.6 Le 29 juin 2011, la Commission a adopté une proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020: un budget pour la stratégie Europe 2020. Dans sa proposition, la Commission a estimé que la politique de cohésion devait rester un élément essentiel du futur paquet financier; elle a également souligné le rôle crucial de cette politique dans la réalisation de la stratégie Europe 2020.

2.7 Cette proposition s'inscrit dans l'ensemble de mesures législatives⁽¹⁾ relatives à la politique de cohésion pour la période 2014-2020. La coopération territoriale européenne est l'un des objectifs de la politique de cohésion et constitue un

cadre dans lequel les acteurs nationaux, régionaux et locaux de différents États membres peuvent mener des actions communes et échanger des politiques.

2.8 L'évaluation des dépenses passées de la politique de cohésion qu'a effectuée la Commission a fait ressortir de nombreux exemples de valeur ajoutée et d'investissements porteurs de croissance et d'emplois qui n'auraient jamais pu voir le jour sans le soutien du budget européen. Cependant, les résultats de cette évaluation montrent également que la dispersion et le manque de hiérarchisation des priorités ont des conséquences. À une époque où l'argent public se fait rare et où les investissements de nature à favoriser la croissance sont plus nécessaires que jamais, la Commission a décidé de proposer une modification substantielle de la politique de cohésion.

2.9 La coopération territoriale européenne présente une valeur particulière pour les raisons suivantes:

- les problèmes transfrontaliers peuvent être résolus plus efficacement si toutes les régions concernées coopèrent pour éviter que certaines ne doivent supporter des coûts disproportionnés, tandis que d'autres profitent des avantages sans contrepartie (par exemple, dans le cas d'une pollution de l'environnement à l'échelle transfrontalière);
- la coopération peut offrir un mécanisme efficace pour échanger les bonnes pratiques et apprendre à diffuser le savoir-faire (pour améliorer la compétitivité, par exemple);
- grâce à la coopération, la solution à un problème donné peut gagner en efficacité par la réalisation d'économies d'échelle et l'obtention d'une masse critique (la création de groupements pour favoriser la recherche et l'innovation est un bon exemple de cela);
- la coordination des politiques sectorielles, des actions et des investissements à l'échelle transfrontalière et transnationale peut permettre d'améliorer la gouvernance;
- les contacts avec les voisins de l'Union au titre des programmes de coopération aux frontières extérieures de l'UE peuvent contribuer à la sécurité et à la stabilité, ainsi qu'à des relations profitables aux deux parties;
- dans certains contextes, comme celui des bassins maritimes ou des régions côtières, il est indispensable de coopérer et d'agir à l'échelle transnationale pour favoriser la croissance, l'emploi et une gestion fondée sur les écosystèmes;
- elle crée les conditions propices à l'application des stratégies macrorégionales de développement.

3. Rappels et observations générales

3.1 Le CESE approuve l'intention de la Commission de proposer un règlement distinct pour la coopération territoriale

⁽¹⁾ La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne», ainsi que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (COM(2011) 6115 final), constituent le principal cadre législatif et la base de discussion de la forme future de la politique de cohésion pour la période allant de 2014 à 2020.

européenne afin de permettre une présentation plus claire des spécificités de ladite coopération et de faciliter ainsi l'exécution, ainsi que la définition du champ d'application du Fonds européen de développement régional pour ce qui est de l'objectif «Coopération territoriale européenne» ⁽²⁾.

3.2 La répartition claire des ressources financières entre les différentes composantes de la coopération territoriale européenne, à savoir entre la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, dotée chacune d'entre elles de capacités financières suffisantes. Il ressort de cette répartition que l'accent principal est placé sur la coopération transfrontalière (qui bénéficie de 73,24 % de ces ressources, contre 20,78 % à la coopération transnationale et 5,98 % à la coopération régionale). La dotation financière en faveur des régions ultrapériphériques est également appropriée.

3.3 En ce qui concerne ces régions ultrapériphériques, il conviendrait de définir de manière plus explicite le terme de «voisins» et donc leurs éventuels partenaires (par exemple dans le cas des départements français d'Outre-mer).

3.4 Le CESE approuve également l'évolution vers une concentration thématique des interventions et des priorités d'investissement au sein de chacune des composantes de la coopération ⁽³⁾. Dans ce domaine également, la souplesse revêt une grande importance et il convient de tenir compte des besoins de chaque État national précis, conformément au principe de subsidiarité.

3.5 De la même manière, la poursuite de priorités concrètes dans le cadre des domaines thématiques et de leur sélection, selon les besoins des différents programmes (projets) dans le cadre de la coopération territoriale, ouvre des opportunités s'agissant de l'objectif d'accroître la valeur ajoutée de ladite coopération.

3.6 Le CESE se félicite des efforts déployés, et il les approuve, pour simplifier les règles à tous les niveaux concernés: les bénéficiaires, les autorités responsables des programmes, les États membres et les pays tiers participants, ainsi que la Commission. La simplification des procédures administratives peut sensiblement accroître la valeur ajoutée de la politique de cohésion dans le cadre de la coopération territoriale européenne ⁽⁴⁾.

3.7 Il convient toutefois d'appliquer de manière conséquente cette simplification des règles également aux échelons national et régional, afin d'éviter que n'apparaissent des charges administratives disproportionnées. Le CESE recommande à la

Commission européenne, dans le cadre de ses compétences et de ses possibilités, de suivre et de réduire activement les charges administratives excessives qui pourraient apparaître au niveau national et régional.

3.8 En matière de suivi et d'évaluation, un élément important est la création d'un cadre commun d'élaboration des rapports annuels en 2017 et en 2019 et l'orientation de ceux-ci sur les résultats tels que définis dans l'article 13, paragraphe 3 du règlement à l'examen portant dispositions particulières relatives à la contribution du FEDER à l'objectif «Coopération territoriale européenne».

3.9 La définition d'indicateurs communs (dans l'annexe du règlement à l'examen) en vue d'évaluer les résultats concrets des différents programmes financés dans le cadre de l'objectif «coopération territoriale européenne» constitue également un élément important qui permet de mieux évaluer ces résultats et l'efficacité des interventions précises dans le domaine structurel.

4. Rappels et observations particulières

4.1 Le CESE approuve les efforts de la Commission en vue de simplifier les règles. Il s'agit là tout particulièrement de la fusion des autorités de gestion et de certification, de la simplification de la déclaration des charges encourues, de la remise des rapports sous forme électronique et de l'élaboration de rapports annuels seulement en 2017 et 2019.

4.2 Sur la base de l'expérience acquise dans les différents États membres en matière de coopération territoriale, il importe d'engager davantage la société civile, notamment en vue d'orienter les ressources financières affectées aux interventions dans ce domaine vers des projets de la société civile.

4.3 Le CESE approuve l'association directe de la société civile sur la base d'un partenariat d'égal à égal tout au long du cycle des programmes, c'est-à-dire:

— l'analyse stratégique et la programmation,

— la réalisation des projets et

— le suivi et l'évaluation.

4.4 Dans ce contexte, il serait opportun d'étudier la possibilité de déterminer la part des ressources utilisées pour des projets destinés aux collectivités territoriales (c'est-à-dire des projets qui répondent aux besoins des pouvoirs publics régionaux) et pour des projets destinés aux différents acteurs de la société civile. Dans certains domaines, les pouvoirs publics territoriaux devraient appeler la société civile organisée à s'associer à un partenariat de projet, et ce dès la phase préparatoire dudit projet.

⁽²⁾ Voir également l'avis du CESE sur le «Groupement européen de coopération territoriale – modifications», dossier ECO/318, rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS, (Voir page 53 du présent Journal officiel).

⁽³⁾ Ce principe de concentration thématique est également approuvé par l'avis du CESE sur le «Cinquième rapport sur la cohésion», JO C 248/12, 25.8.2011, p. 68, notamment dans ses paragraphes 2.2.5 et 6.14. Le CESE souligne depuis longtemps la nécessité de simplifier les procédures administratives et comptables, comme il l'a fait par exemple dans son avis sur les «Partenariats efficaces dans la politique de cohésion», JO C 44/01, 11.2.2011, p. 1, ou à nouveau dans l'avis cité précédemment (sur le «Cinquième rapport sur la cohésion», JO C 248/12, 25.8.2011, p. 68).

⁽⁴⁾ La simplification des règles de la politique de cohésion a fait l'objet de plusieurs avis du CESE. Voir à cet égard: JO C 248/12, 25.8.2011, p. 68 et JO C 44/01, 11.2.2011, p. 1.

4.5 Dans le cadre du principe de partenariat ⁽⁵⁾, il importe de viser au soutien de projets précis des acteurs de la société civile (des microprojets, par exemple) qui offrent la possibilité d'accroître la valeur ajoutée des interventions dans le domaine de la coopération territoriale (notamment dans celui de la coopération transfrontalière) et d'inclure ainsi dans cette coopération même les plus petits acteurs de la société civile.

4.6 Le CESE souligne la nécessité d'assurer une meilleure information et publicité de ces instruments et règlements dans chacun des États membres. Il importe également de faire connaître les exemples de bonnes pratiques qui ont fait leurs preuves au cours de projets déjà réalisés.

4.7 Il importe également d'envisager l'association des organisations privées à but non lucratif, ainsi que leur rôle, en tant que partenaires essentiels dans les projets.

4.8 Il convient de recourir à l'assistance technique dans le cadre de l'objectif «Coopération territoriale européenne» pour accroître la capacité d'absorption par les éventuels bénéficiaires finaux des aides et pour accroître l'efficacité des capacités administratives des autorités de gestion, en insistant sur l'élimination des charges administratives excessives.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Ce principe a été soutenu par les avis du CESE: JO C 248/12, 25.8.2011, p. 68 et JO C 44/01, 11.2.2011, p. 1, ainsi que par les déclarations publiques des représentants du CESE à Gödöllő en juin 2011 et à Gdańsk en octobre 2011.

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD)

(2012/C 191/10)

Rapporteur: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Conformément à l'article 175, paragraphe 3, et à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Parlement européen et le Conseil ont décidé, respectivement le 25 et le 27 octobre 2011, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type»

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 172 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) partage l'engagement de la Commission européenne vis-à-vis du groupement européen de coopération territoriale. Il souscrit à l'approche du nouveau règlement qui permettra au GECT d'être un instrument plus efficace, simple et flexible, qui contribuera à l'amélioration de la coopération territoriale, laquelle a été renforcée dans le traité de Lisbonne. Cet avis est complémentaire à celui relatif à la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne»⁽¹⁾.

1.2 Le CESE se félicite que le règlement à l'examen consolide l'instrument juridique du GECT au moyen de solutions communes au niveau européen, et estime que les GECT seront à l'avenir un instrument essentiel pour la coopération et la cohésion territoriale.

1.3 La continuité des GECT sera garantie à l'avenir, et grâce aux modifications apportées par le règlement, l'instrument juridique permettra davantage de souplesse au niveau de l'application des politiques territoriales et sectorielles.

1.4 Le poids politique des régions en Europe se renforce. Le CESE souscrit pleinement à ce que les politiques de coopération territoriale de l'UE permettent aux autorités régionales de jouer un rôle nouveau. Les États membres siègent au Conseil et le CESE appelle de ses vœux une participation adéquate des

régions européennes également. Le CdR et le CESE jouent un important rôle institutionnel que le Conseil doit respecter.

1.5 Le défi à venir consistera à inclure les collectivités locales et régionales ainsi que la société civile dans la mise en œuvre de la stratégie UE 2020, qui requiert une forte collaboration entre les différents niveaux de gouvernance.

1.6 Le CESE a toujours été conscient de la valeur ajoutée des systèmes de gouvernance multiniveaux, ce pourquoi il est favorable à la création de GECT qui permettent la participation de tous les acteurs compétents sur un territoire macrorégional, eurorégional ou transnational.

1.7 Toutefois, la gouvernance multiniveaux devrait être renforcée par la participation des acteurs économiques et sociaux, raison pour laquelle le CESE propose que la modification du règlement facilite la participation appropriée des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile aux groupements européens de coopération territoriale. La participation de la société civile permettra d'améliorer les liens entre les GECT et l'agenda UE 2020 et les politiques sectorielles.

1.8 La formation et l'échange de fonctionnaires des administrations publiques nationales, régionales et locales participant aux GECT est essentielle; aussi le CESE propose-t-il à la Commission de promouvoir l'organisation de programmes de formation conjointe afin d'améliorer la gestion politique et administrative.

⁽¹⁾ Voir page 49 du présent Journal officiel.

1.9 Le CESE propose que ce règlement très spécifique soit approuvé rapidement par le Conseil et le Parlement, sans attendre l'adoption de l'ensemble des mesures relatives à la politique de cohésion. Il sera ainsi possible d'avancer son entrée en vigueur.

2. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT)

2.1 Le groupement européen de coopération territoriale est un instrument juridique utilisé pour établir des structures de coopération entre entités publiques de l'Union européenne. Il a été créé par le règlement (CE) n° 1082/2006 dans le cadre des dispositions de la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013.

2.2 Au cours de cette période de programmation, les structures de coopération jusqu'alors cofinancées par l'initiative communautaire INTERREG ont acquis le rang d'objectif de la politique de cohésion, qu'elles fussent de caractère transfrontalier, transnational ou interrégional. Elles se sont converties en troisième objectif, sous la dénomination «coopération territoriale européenne».

2.3 La coopération territoriale est considérée comme un instrument fondamental pour les objectifs de la cohésion, raison pour laquelle elle se voit redynamisée tandis que les ressources financières dont elle dispose sont augmentées. Cependant, il est également nécessaire d'adopter des mesures parallèles visant à supprimer les obstacles qui entravent son développement.

2.4 À l'heure actuelle, les entités publiques des États membres de l'UE, en particulier les collectivités régionales et locales, sont confrontées dans le cadre du développement de leurs activités de coopération à de nombreuses difficultés d'ordre juridique et pratique découlant de la diversité des législations et des procédures, qui ont une incidence négative sur la gestion des activités.

2.5 Le règlement portant création du GECT⁽²⁾ a été adopté afin de doter les acteurs de la coopération territoriale de nouveaux instruments leur permettant de surmonter ces difficultés et d'améliorer la mise en œuvre des actions de coopération territoriale.

2.6 Cet instrument juridique permet aux groupes d'entités regroupées autour de projets et de mesures communs de coopération territoriale, bénéficiant ou non d'un cofinancement européen, de se doter d'une personnalité juridique propre, distincte de celle des entités qui la composent, et d'intervenir en leur nom propre dans les échanges juridiques au sein de l'Union européenne.

2.7 Après cinq ans de fonctionnement et à la lumière de l'expérience qui en a résulté, la Commission européenne a présenté une proposition de modification du règlement dans laquelle elle envisage des changements visant la clarification, la simplification et l'amélioration de la mise en œuvre du GECT.

⁽²⁾ Conformément à l'article 159 du TCE, aujourd'hui article 175 du TFUE, qui prévoit l'adoption d'actions spécifiques en marge des fonds pour atteindre l'objectif de la cohésion économique et sociale.

3. La proposition de règlement portant modification du règlement (CE) 1082/2006 relatif aux GECT

3.1 Conformément à l'engagement qu'elle avait pris de présenter un rapport sur l'application du règlement actuel, et après un processus de consultation mené à bien au niveau institutionnel et avec les GECT existants, en collaboration avec le Comité des régions, la Commission européenne a confirmé que les GECT constituent une structure idoine pour la coopération territoriale à long terme⁽³⁾.

3.2 Le cadre juridique du GECT fournit à la coopération territoriale «un cadre formel avec une plus grande sécurité juridique, un fondement plus officiel et une structure institutionnelle plus solide».

3.3 Le retour d'information reçu des groupements existants est positif. 26 GECT ont été créés, regroupant plus de 550 collectivités régionales et locales issues de 15 États membres.

3.4 Cependant, des carences sont apparues, à tel point que l'on peut affirmer que le GECT «reste sous-exploité» et que ces carences ont porté préjudice à la possible constitution d'autres GECT. La modification du règlement vise à résoudre ces problèmes.

3.5 Il est fait état de problèmes liés à la création et au fonctionnement des GECT, ainsi qu'à la lenteur et la complexité de leur procédure de constitution et de modification. Les différences d'interprétation des règles et le développement de pratiques distinctes de la part des autorités nationales et régionales ont également créé des situations regrettables.

3.6 La diversité juridique et organisationnelle des entités qui composent ces groupements, de même que les différences existant entre elles sur le plan de leurs compétences, font qu'il est difficile de trouver une configuration qui convienne à tous les membres.

3.7 Il existe également des différences au niveau de l'application des dispositions du règlement dans plusieurs domaines: en matière de responsabilité illimitée ou limitée, de régime d'emploi des travailleurs du GECT et de mécanismes de passation de marchés de travaux et services.

3.8 La participation de pays tiers soulève également des difficultés dans les cas où il semble opportun de regrouper des entités d'un seul État membre et d'autres d'un pays tiers.

3.9 Les contenus du règlement ont également donné lieu à des interprétations différentes, comme c'est le cas pour la participation d'entités privées, qui doivent être des entités contractantes dans le cadre de marchés publics.

⁽³⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Application du règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un GECT. COM (2011) 462 final.

4. Observations générales

4.1 Comme le CESE l'a déjà exprimé dans le cadre de la consultation⁽⁴⁾ sur le règlement (CE) 1082/2006, le GECT est un instrument utile et précieux qui peut contribuer à une coopération territoriale plus efficace, plus active et plus visible.

4.2 Malgré les différences nationales, les régions vont jouer un rôle très important dans le futur système de gouvernance de l'Union européenne, rôle que les institutions doivent épauler.

4.3 Le CESE accueille favorablement la nouvelle proposition de règlement qui va améliorer et faciliter son utilisation et faire des GECT un instrument plus utile pour les régions. Les groupements nécessitent un instrument qui dote la coopération régionale européenne de bases stables, structurées et juridiquement efficaces et viables.

4.4 Le nouveau règlement facilitera la création de nouveaux GECT et améliorera leur fonctionnement, vu qu'il renforce un cadre structuré, doté d'une pleine capacité opérationnelle, qui permette de surmonter les difficultés d'ordre juridique et pratique auxquelles sont confrontées les activités de coopération transnationale. Il établira des unités organisationnelles spécialement consacrées à la planification, à la coordination et à la gestion.

4.5 Le CESE considère que le règlement constitue un nouveau pas dans la dynamisation de la coopération transfrontière, transnationale et interrégionale.

4.6 La promotion d'une coopération plus ambitieuse sera ainsi assurée. Les actions qui seront cofinancées par les fonds européens dans le cadre de la coopération territoriale répondront à des orientations plus stratégiques et seront basées sur la valeur ajoutée de l'intérêt commun européen et sur une vocation de permanence.

4.7 Il est souhaitable qu'à l'avenir la coopération entre les régions évolue dans le cadre de la stratégie UE 2020, et que l'on renforce les objectifs que sont la création d'emplois, l'amélioration de la compétitivité, la durabilité, la coopération entre les entreprises, ainsi qu'entre les PME, les universités et les centres de technologie, etc.

4.8 Le CESE estime lui aussi que la coopération territoriale renforcera les actions à caractère thématique et sectoriel entre les régions et les villes.

4.9 Le CESE souligne que le GECT permet déjà des formes de coopération entre les collectivités régionales dans des domaines économiques et technologiques qui sont également pertinents pour la stratégie Europe 2020. Il conviendrait d'accroître la visibilité de cette forme de coopération.

4.10 Le CESE apprécie la valeur des différentes réalisations permises par les instruments de coopération tels que les GECT,

ce qui va des projets INTERREG jusqu'à la création de services publics transfrontaliers ou de plans stratégiques plurisectoriels.

4.11 Le CESE est favorable au rôle institutionnel joué par le Comité des régions en ce qui concerne le suivi des GECT et les échanges de bonnes pratiques. La plate-forme GECT du CdR doit poursuivre ses activités après l'adoption du nouveau règlement.

4.12 Le CESE désire collaborer avec le CdR pour que la société civile et les partenaires sociaux participent au suivi et à l'évaluation des GECT. Le Comité demande à la Commission l'élaboration d'un rapport sur l'application du nouveau règlement et sur la participation des acteurs économiques et sociaux ainsi que de la société civile aux GECT⁽⁵⁾.

4.13 Il est également favorable à ce qu'à l'avenir, il soit procédé à une simplification de la procédure de création de GECT et d'approbation des conventions dans un délai de six mois, même sans l'approbation expresse des gouvernements.

4.14 Le CESE apprécie à sa juste valeur la grande polyvalence des GECT pour ce qui est de gérer des infrastructures et des services d'intérêt économique général au bénéfice des citoyens qui vivent dans les territoires relevant de plusieurs États membres.

4.15 Le CESE souligne que la coopération territoriale, qui a pour objectif premier d'améliorer la cohésion économique, sociale et territoriale, s'inscrit également dans le cadre d'initiatives de coopération de haut niveau, ambitieuses et politiquement complexes telles que les macrorégions, les eurorégions et les stratégies de bassin déployées dans le cadre de la politique maritime intégrée.

4.16 Le CESE est d'avis que la coopération macrorégionale et interrégionale, grâce à un fonctionnement adéquat des GECT, peut également jouer un rôle dans la réalisation des objectifs sectoriels de l'UE. La stratégie Europe 2020, quant à elle, bénéficiera sans aucun doute d'une redynamisation. Le règlement devrait faciliter une mise en relation accrue des GECT avec les instruments politiques et financiers au moyen desquels l'UE mène des politiques sectorielles.

4.17 Tant la Commission que les États membres doivent faciliter l'utilisation de GECT par les régions ultrapériphériques et les territoires d'outre-mer, y compris avec des pays tiers dont ils sont voisins.

4.18 Le CESE, dans le respect du principe qui veut que le recours au GECT relève d'une démarche volontaire, invite la Commission à être davantage proactive pour ce qui est de faciliter, de simplifier et de perfectionner les GECT, qui doivent être liés aux objectifs stratégiques de l'Union européenne.

⁽⁴⁾ Avis CESE sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)», JO C 255 du 14.10.2005, p. 76.

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur «Comment encourager des partenariats efficaces en matière de gestion des programmes de la politique de cohésion», JO C 44 du 11.02.2011, p. 1.

5. Observations spécifiques

5.1 Le CESE juge favorablement l'approche adoptée par la Commission européenne dans sa proposition de modification du règlement en vigueur. Le CESE souligne que les GECT doivent être des instruments simples à utiliser, de manière que chaque groupement de partenaires puisse se donner la forme voulue et définir ses fonctions de la manière qui répond le mieux à leurs caractéristiques, dès lors que chaque groupement évolue dans une situation et des circonstances spécifiques. Le GECT doit être un instrument en mesure d'honorer ses aspirations à la coopération.

5.2 À l'heure actuelle, nombre de régions européennes n'utilisent pas les possibilités offertes par le droit de l'Union européenne, grâce à l'instrument juridique qu'est le GECT, pour coopérer entre elles dans le cadre de la politique régionale de l'UE. Le CESE demande instamment à la Commission européenne de déployer davantage d'efforts de divulgation et de promotion de cet instrument auprès des autorités régionales et de la société civile.

5.3 Le principe de simplification que la Commission a souhaité imprimer à la future politique de cohésion et, par conséquent, à la coopération territoriale européenne, doit inspirer les différents instruments existants, en particulier le GECT.

5.4 Le CESE constate que les complexités juridiques, administratives et procédurales produisent un effet de dissuasion sur les acteurs de la coopération territoriale, en particulier les collectivités régionales et locales disposant d'instruments administratifs et de ressources limités.

5.5 La lenteur des démarches administratives nécessaires à la création d'un GECT et la nécessité de répéter cette procédure lors de l'arrivée de chaque partenaire nouveau sont incompatibles avec le dynamisme nécessaire aux activités de coopération,

de même qu'elles constituent un obstacle réel à l'utilisation des GECT. Le CESE se félicite que ces problèmes soient résolus grâce au nouveau règlement.

5.6 La flexibilité est une autre caractéristique souhaitable et recherchée par les agents qui souhaitent créer une structure de coopération dont l'organisation et le fonctionnement peuvent être adaptés à leurs besoins et caractéristiques spécifiques.

5.7 Pour faciliter les travaux des autorités régionales et locales, le CESE propose à la Commission européenne de mettre sur pied un système de conseil, de formation et d'échange d'expériences qui facilite l'élaboration des conventions et des statuts.

5.8 Le CESE juge insuffisantes les mesures adoptées pour éviter la fracture numérique entre les administrations publiques des GECT. Il importe de garantir un système d'administrations publiques territoriales interconnectées, interactives et accessibles au moyen du programme ISA ⁽⁶⁾ de l'UE. Cela permettrait d'accroître la valeur ajoutée des systèmes de gouvernance multiniveaux et la participation de tous les acteurs publics concernés d'un territoire macrorégional, eurorégional ou transnational.

5.9 Le CESE rappelle qu'il importe que la convention détermine les règles d'emploi et de sécurité sociale applicables au personnel des GECT, de même que les règles régissant l'engagement et la gestion du personnel.

5.10 Le CESE attire l'attention sur l'exemple offert en matière de gouvernance multiniveaux par les GECT, où les partenaires issus de contextes régionaux, locaux, nationaux et institutionnels différents déterminent eux-mêmes les organes de gouvernance et de gestion de la relation de coopération. Le Comité souhaiterait néanmoins y voir également participer les partenaires sociaux et d'autres acteurs de la société civile.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Interoperability Solutions for European public administrations (solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes).

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'une ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD)

(2012/C 191/11)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Le 14 septembre 2011, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'une ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale»

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 26 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la présentation de la proposition à l'examen à laquelle l'on peut seulement reprocher son caractère tardif par rapport au livre vert sur la saisie des avoirs bancaires de 2006.

1.2 Le CESE estime néanmoins que cette proposition devrait s'accompagner d'une initiative parallèle, qui aurait dû logiquement avoir été présentée avant, concernant la transparence des comptes des débiteurs, comme le prévoit le livre vert sur la transparence du patrimoine des débiteurs de 2008.

1.3 Le CESE salue le fait que la Commission ait réussi à proposer, dans un domaine d'une grande difficulté technique, un régime juridique assurant un juste équilibre entre les différents intérêts en cause et entre les droits des différentes parties concernées.

1.4 Le CESE prend acte avec satisfaction du fait que la Commission a repris une partie substantielle des recommandations qu'il avait formulées dans son avis sur le livre vert relatif à la transparence des patrimoines des débiteurs, notamment l'élargissement de l'objet au-delà des sommes déposées sur les comptes bancaires pour englober d'autres instruments financiers, la délivrance d'une OESC après obtention d'un titre exécutoire, une définition large des juridictions compétentes, la non-inclusion dans la demande de montants autres que ceux correspondant à la créance exigible et non remboursée et les intérêts moratoires y afférents ainsi que les dépenses reconnues ou encore, la définition claire du régime de contestation de la décision et d'interjection d'appel de la mesure ainsi que des voies de recours judiciaires ouvertes, en vue de garantir la légalité de la procédure et les droits du demandeur, du défendeur et des tiers.

1.5 Le CESE se félicite notamment que l'on ait clairement opté pour un régime alternatif ou facultatif, pour un règlement en tant qu'instrument de l'UE le plus à même de garantir la réalisation du marché intérieur, pour l'application de la mesure à des situations transfrontières exclusivement et, enfin, du choix d'une base juridique appropriée (article 81, par.2 du TFUE), qui sont autant de recommandations formulées par le CESE. En outre, le CESE préconise l'adoption d'un régime approprié, simple et proportionnel du point de vue du rapport coûts/bénéfices, critères requis en raison du caractère transfrontière du mécanisme et des moyens exigés de celui qui l'utilise ou y est confronté.

1.6 Le CESE n'est d'ailleurs pas entièrement convaincu du caractère indispensable de la mesure, compte tenu de la non-adhésion du Royaume-Uni et du fait que l'incertitude relative au coût total de la procédure et la recherche de la juridiction étrangère compétente demeureront des entraves, surtout pour les petites entreprises. Le CESE n'est en outre pas entièrement convaincu de la conformité de la proposition aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, attendu qu'il est envisagé de supprimer l'exequatur dans la révision du règlement Bruxelles I, et en raison d'un manque de précision dans les estimations des résultats escomptés fournies dans l'analyse d'impact.

1.7 Enfin, le CESE estime que le contenu de différentes dispositions doit être revu et pourrait être amélioré afin de les rendre plus claires, moins ambiguës et plus appropriées pour ce qui est de prévoir et de statuer, et qu'il y aurait même lieu de corriger des erreurs de traduction et d'orthographe. Il invite instamment la Commission à prendre note de ces observations particulières.

2. Raison d'être de la proposition

2.1 Avec la proposition de règlement à l'examen, la Commission donne suite au livre vert de 2006 sur la saisie des avoirs bancaires⁽¹⁾, en proposant de créer, dans l'ordre juridique de l'UE et au moyen d'un règlement, un instrument judiciaire comme alternative aux procédures prévues par le droit national, dénommé «Ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires» (OESC), aux fins de l'obtention, rapide et à moindre coût, de la saisie conservatoire de comptes bancaires des débiteurs redevables de créances pécuniaires en matière civile et commerciale. L'objectif est d'éviter le retrait ou le transfert par le débiteur des fonds déposés sur des comptes bancaires sur l'ensemble du territoire de l'UE, pour autant qu'un de ses éléments personnels ou patrimoniaux concernés se situe dans plus d'un État membre (incidence transfrontière au sens de l'article 3) indépendamment de la nature de la juridiction.

2.2 Ce régime est institué à titre facultatif (un deuxième régime généralement connu sous le nom de «28^e régime») comme alternative aux mesures de nature conservatoire existantes dans les États membres ou à utiliser en parallèle avec celles-ci, qui est de même nature et poursuit le même objectif.

2.3 Demeurent exclus du régime, à divers titres:

- a) les matières fiscales, administratives et douanières;
- b) les cas d'insolvabilité, les liquidations des sociétés, les concordats de faillites et autres procédures analogues;
- c) la sécurité sociale;
- d) les arbitrages;
- e) les comptes bancaires déclarés comme ne pouvant pas faire l'objet d'une saisie dans la législation de l'État membre où est localisé le compte;
- f) les règlements des opérations sur titres conformément à l'article 10 de la directive 98/26/CE⁽²⁾.

2.4 Par contre, le régime s'applique également aux régimes matrimoniaux, de successions et aux effets patrimoniaux de partenariats enregistrés⁽³⁾.

2.5 L'OESC peut être requise et décrétée à différents moments:

- a) avant l'ouverture d'une procédure judiciaire de condamnation ou d'exécution à l'encontre du défendeur;
- b) à n'importe quelle étape de la procédure judiciaire;

c) après obtention de la condamnation du défendeur ou d'un autre titre ayant force exécutoire dans l'État membre d'origine, mais qui n'a pas encore force exécutoire dans l'État où se trouve le compte;

d) après obtention d'un titre exécutoire qui aurait déjà force exécutoire dans l'État membre où se trouve le compte.

2.6 Dans les trois premiers cas, ce sont les dispositions de la section 1 (articles 6 à 13) qui s'appliquent tandis que dans le quatrième, c'est la section 2 (articles 14 et 15) qui est d'application; la section 3 (articles 16 à 22), quant à elle, contient les dispositions procédurales communes à toutes les situations.

2.7 Le chapitre 3 consacre le principe de la non nécessité de l'«*exequatur*» en termes absolus (article 23) et contient des dispositions détaillées quant à la manière de garantir l'exécution effective de toute OESC, en établissant les droits et les devoirs des différentes parties prenantes (banques, tribunaux, autorités nationales compétentes, défendeurs, demandeurs, autres créanciers et tiers lésés).

2.8 Le chapitre 4 (articles 34 à 40) régit les différentes voies de recours qui vont de l'interjection d'appel du refus de délivrer l'OESC (article 22) au réexamen de l'OESC en vue de sa modification et/ou de la limitation de son objet, à la déclaration de son annulation, de sa révocation ou de sa suspension et, enfin, les voies de recours ordinaires ou extraordinaires, les droits d'accès des parties à ces dernières conférés par la législation nationale applicable (article 37) demeurant intacts. Ce chapitre fixe également les modalités de dépôt d'une garantie du montant concerné ou d'une garantie équivalente comme moyen de mettre fin à l'exécution de l'OESC.

2.9 Enfin, la proposition prévoit au chapitre 5 quelques dispositions générales sur le régime institué, parmi lesquelles l'on peut citer le caractère non obligatoire de la représentation des parties par un avocat ainsi que les frais et les délais.

2.10 Ce chapitre établit en outre des règles de relation avec d'autres instruments de l'UE et d'autres dispositions nationales applicables à titre supplétif, ainsi que les obligations que les États membres doivent remplir pour garantir l'application effective et appropriée de l'instrument.

2.11 Il ressort de l'analyse d'impact ex ante menée à bien par la Commission que:

- a) le montant des dettes transfrontières non recouvrables se situe entre 1,12 milliard et 2 milliards d'euros par an;
- b) le montant des créances alimentaires dues et non versées peut être estimé à 268 millions d'euros par an;
- c) les créances douteuses dans le cadre de transactions transfrontières représentent environ 55 millions d'euros par an;
- d) seulement 11,6 % des entreprises ont tenté de recouvrer des créances en dehors des frontières au moyen d'une procédure de saisie conservatoire nationale;

⁽¹⁾ COM(2006) 618 final du 24.10.2006.

⁽²⁾ JO L 166 du 11.6.1998, p. 45.

⁽³⁾ Cf. règlement (UE) 1259/2010 (JO L 343, du 29.12.2010, p. 10) (ROMA III) (divorce et séparation), règlement (CE) 44/2001 (JO L 12, du 16.1.2001, p. 1) (matière civile et commerciale), règlement (CE) 2201/2003 (JO L 338, du 23.12.2003, p. 1) (matière matrimoniale), proposition de règlement (COM(2011) 127 final du 16.03.2011 partenariats enregistrés) et proposition de règlement (COM(2011) 126 final du 16.03.2011 (régimes matrimoniaux); cf. avis CESE: JO C 325 du 20.12.2006, p. 65 (droits de l'enfant), JO C 325 du 20.12.2006, p. 71 (matière matrimoniale), JO C 44 du 11.02.2011, p. 148 (successions et testaments) et JO C 376 du 22.12.2011, p. 87 (effets patrimoniaux des partenariats enregistrés).

- e) l'on estime que 34 000 saisies conservatoires relatives à des dettes transfrontières représentant un montant annuel de 640 millions d'euros ont été effectuées.

Selon, la même analyse, la procédure européenne de saisie conservatoire pourra:

- a) garantir le recouvrement de 373 à 600 millions d'euros de dettes non recouvrables supplémentaires chaque année;
- b) l'économie de coûts estimée pour les entreprises opérant dans le commerce transfrontières représenterait entre 81, 9 millions et 149 millions d'euros par an.

3. Observations générales

3.1 La DG JUSTICE nous a habitués depuis longtemps à des textes techniques et juridiques bien présentés au plan de la forme, d'une qualité conceptuelle élevée et d'une grande clarté, contribuant ainsi à la réalisation du programme «Mieux légiférer», et ce dans l'intérêt d'une certitude et d'une sécurité juridiques accrues.

3.2 La proposition à l'examen ne fait pas exception et le CESE se félicite par conséquent de sa présentation, à laquelle l'on ne peut reprocher que son caractère tardif.

3.3 Par ailleurs, la Commission a réussi, alors qu'il s'agit d'une matière d'une grande difficulté technique, à proposer un régime juridique assurant un juste équilibre entre les différents intérêts en cause et entre les droits des différentes parties prenantes, ceux-ci faisant d'ailleurs l'objet d'un examen rigoureux, détaillé et bien structuré dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition, laquelle avait été demandée avec insistance par le CESE.

3.4 Il faut ajouter que la Commission a retenu une partie substantielle des recommandations formulées par le CESE dans son avis sur le livre vert relatif à la transparence des patrimoines des débiteurs (COM(2008) 128 final)⁽⁴⁾, par exemple lorsqu'elle prévoit la délivrance d'une OESC après obtention d'un titre exécutoire (section 2), une définition large des juridictions compétentes (article 6), la non-inclusion dans la demande de montants autres que ceux correspondant à la créance exigible et non remboursée ainsi que les intérêts moratoires et les dépenses reconnues (honoraires d'avocat et autres frais, par exemple), ou encore, la définition claire du régime de contestation de la décision et d'interjection d'appel de la mesure ainsi que des voies de recours judiciaires ouvertes, en vue de garantir la légalité de la procédure et les droit du demandeur, du défendeur et des tiers.

3.5 Par ailleurs, la Commission a pris en considération une partie importante des recommandations que le Parlement européen a récemment adoptées en la matière⁽⁵⁾ et qui méritent également d'être saluées.

3.6 Le CESE se félicite en particulier: 1) que l'on ait clairement opté pour un régime alternatif ou facultatif, comme il l'avait recommandé, ce régime préservant la possibilité pour le demandeur de choisir la juridiction nationale, 2) du choix du

règlement en tant qu'instrument de l'UE le plus à même de garantir l'harmonisation législative indispensable à la réalisation du marché intérieur et une plus grande uniformité d'application dans les États membres, gage d'une certitude et d'une sécurité juridiques accrues, comme il l'avait également préconisé; 3) que la mesure s'applique exclusivement aux situations transfrontières et enfin, 4) du choix pertinent de la base juridique (article 81, par. 2, du TFUE).

3.7 Le CESE salue également l'extension du champ d'application au-delà des liquidités déposées sur des comptes bancaires afin d'inclure d'autres instruments financiers⁽⁶⁾, comme il l'avait suggéré.

3.8 Il y a toutefois un point sur lequel le CESE n'est pas convaincu, à savoir le caractère indispensable de la mesure et sa compatibilité avec le respect du principe de subsidiarité.

3.8.1 Tout d'abord parce que la Commission elle-même reconnaît qu'un résultat équivalent peut être, théoriquement, atteint par d'autres voies.

3.8.2 Ensuite, parce que si l'on tient pour acquise la révision du règlement Bruxelles I dans le sens préconisé par la Commission, et soutenu par le CESE, la question fondamentale de l'*«exequatur»* est résolue.

3.8.3 Enfin, parce qu'il n'est pas certain que l'on ait bien analysé et bien évalué dans l'analyse d'impact déjà été mentionnée, par ailleurs bien élaborée, les coûts supplémentaires découlant de l'introduction d'une nouvelle procédure judiciaire dans l'ordre juridique de tous les États membres, compte tenu des différents aspects liés à sa mise en œuvre, à l'information aux entreprises et aux consommateurs, à la formation des juges, avocats, huissiers de justice et autres fonctionnaires de l'administration publique en général, et judiciaire en particulier, sans parler des dépenses supplémentaires de fonctionnement des structures judiciaires liées au traitement des différents formulaires dans les vingt-trois langues de l'UE, coûts qui ne sont pas comparables, du point de vue du rapport coûts/bénéfices, avec les économies estimées des entreprises et le montant attendu des recouvrements supplémentaires de dettes qui, peuvent varier selon les estimations dans une fourchette de 373 à 600 millions d'euros. Par ailleurs, l'incertitude sur le coût total de la procédure et la nécessité de trouver la juridiction compétente continueront à constituer un obstacle. Cela pourrait avoir un effet défavorable sur les entreprises, notamment sur les petites entreprises.

3.9 Par ailleurs, le CESE maintient son point de vue selon lequel l'initiative devrait, quoi qu'il en soit, aller de pair avec une initiative parallèle, comme l'a recommandé le PE, si ce n'est être précédée logiquement par une initiative en matière de transparence du patrimoine des débiteurs, et ne comprend toujours pas pour quelle raison la Commission donne la priorité (ou l'exclusivité) à cette proposition et pas à une autre.

⁽⁴⁾ Avis CESE: JO C 10 du 15.01.2008, p. 2 et JO C 175 du 28.7.2009, p. 73.

⁽⁵⁾ Rapport d'initiative A-7 0147/2011 du 14.04.2011, rapporteure Arlene McCarthy, résolution du PE du 10 mai 2011 (TA (2011) 0193).

⁽⁶⁾ Tels que définis à l'article 4, (1) point 17 de la directive 2004/39/CE et à l'annexe I, sec C (JO L 145 du 30.04.2004, p 1).

3.10 Enfin, le CESE ne peut manquer de regretter non seulement la position du Danemark qui ne souhaite pas adhérer à cet instrument, selon sa déclaration de principe bien connue, mais plus particulièrement, l'annonce de la décision du Royaume-Uni de ne pas l'adopter alors que cet État membre précisément ne dispose pas d'instrument judiciaire de même nature, cette lacune du système judiciaire anglo-saxon étant une des principales préoccupations soulevées lors de la discussion du livre vert.

4. Observations particulières

4.1 Article 2, (2), c)

L'exclusion de l'arbitrage doit être clarifiée de manière à ne pas compromettre la situation des juridictions d'arbitrage qui, dans plusieurs États membres, rendent des décisions constituant un titre exécutoire du même niveau que les arrêts des juridictions communes.

4.2 Articles 2, (3), et 32

Il n'existe pas de comptes ne pouvant pas faire l'objet de saisie mais des montants de revenu ou de gains non saisissables.

4.3 Articles 4, (1), et 29

En raison du caractère sensible de la situation, il y a lieu de mieux définir et d'explicitier les concepts de «comptes détenus par un tiers pour le compte du défendeur» et de «comptes détenus par le défendeur pour le compte d'un tiers» afin d'éviter toute incertitude quant à leur portée, qui pourrait léser les droits de tiers.

4.4 Article 7, (1), a)

La traduction de cet alinéa n'est pas identique dans toutes les versions linguistiques.

4.5 Article 8, (2), f)

Ne s'applique pas à la version française. Le rapporteur précise que dans la version portugaise tout du moins, le renvoi à l'article 17, (1), b) n'est pas correct; ce devrait être «article 7, (1), b)».

4.6 Article 13

Dans le cadre d'un régime tel que celui qu'il est proposé d'instaurer, l'on ne peut pas laisser à la discrétion des États membres la fixation de délais différents sous peine de ne pas pouvoir garantir l'uniformité et de générer une incertitude juridique.

4.7 Article 20, (1)

Il conviendrait de dire que les juridictions «doivent coopérer» au lieu de «peuvent coopérer».

4.8 Article 25, (1)

L'expression «à bref délai» entretient un flou dangereux et doit, par conséquent, être remplacée par un délai fixe minimal, «le jour ouvrable suivant», par exemple.

4.9 Article 27, (3)

La possibilité d'utiliser des moyens de communication électroniques sûrs devrait être étendue au fonctionnement de tous les instruments, y compris les relations entre les juridictions, dans le cadre du programme e-Justice de la Commission, ce qui permettrait de gagner en rapidité.

4.10 Article 41

Il faudrait ajouter à la fin «excepté dans les cas où la législation nationale de la juridiction compétente oblige à désigner un avocat».

4.11 Article 44

Cette disposition peut donner lieu à diverses interprétations et, partant, à une incertitude dans le déroulement des procédures. Il convient donc de la supprimer.

4.12 Définition des délais

La proposition définit de manière différente les délais dans plusieurs dispositions. Il s'agit tantôt de «jours civils» (article 21), tantôt de «jours ouvrables» (articles 24, (3), c) et 27), ou encore, purement et simplement, de «jours» (article 35, (4)). Dans un souci de certitude juridique, il conviendrait d'uniformiser la définition des délais.

4.13 Annexes et article 47

Le contenu des annexes et, en particulier, les langues dans lesquelles elles doivent être utilisées ainsi que la nécessité de les traduire pour garantir qu'elles soient bien comprises doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi et d'une mise à l'essai au préalable. Cela vaut pour les éléments de preuve supplémentaires et les témoignages oraux (article 11).

Bruxelles, le 26 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD)

et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD)

(2012/C 191/12)

Rapporteur: **M. Peter MORGAN**

Le 13 décembre 2011 et le 26 janvier 2012, le Parlement européen et le Conseil ont décidé respectivement, conformément à l'article 50 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés»

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD).

Le 15 décembre 2011 et le 26 janvier 2012, le Parlement européen et le Conseil ont décidé respectivement, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public»

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 26 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 110 voix pour, 18 voix contre et 63 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Suite à son avis relatif au livre vert sur la politique en matière d'audit ⁽¹⁾, le CESE escomptait une mise à jour de la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels ⁽²⁾. De fait, la Commission propose pour partie de mettre à jour cette directive, mais par ailleurs d'élaborer également un règlement.

1.2 Le CESE soutient le projet de directive à l'examen. Ce dernier s'inscrit dans la ligne de l'avis du Comité sur le livre vert. Le CESE approuve également de nombreux aspects du règlement à l'examen.

1.3 La forme réglementaire poursuit un double objectif: introduire des changements fondamentaux sur le marché de l'audit et établir de manière particulièrement détaillée les procédures relatives aux contrôles légaux des comptes des entités et aux relations entre le conseil d'administration et le comité d'audit.

1.4 Il n'a guère été tenu compte de la recommandation du CESE d'intégrer la réforme de l'audit aux orientations en matière de gouvernance d'entreprise. Il n'est fait aucun cas de la manière dont il conviendrait qu'aussi bien les commissaires aux comptes que le comité d'audit améliorent la communication vis-à-vis des parties intéressées et des actionnaires.

1.5 La Commission se propose d'apporter des changements fondamentaux au marché de l'audit au moyen de la rotation obligatoire des contrôleurs légaux des comptes après une période de six ans et par des dispositions structurelles couvrant les services autres que d'audit et visant à plafonner la part de marché de certaines firmes dans certains États membres.

1.6 Plutôt que de traiter la situation qui prévaut sur le marché de l'audit au moyen d'un règlement, le Comité préconisait de renvoyer cette question aux autorités nationales chargées de la concurrence. Ces dernières sont à même d'entreprendre des études économiques à grande échelle et de formuler les solutions adéquates. Ces derniers mois, la situation qui prévaut au Royaume-Uni a été portée devant l'autorité qui y est chargée de la concurrence. Comme indiqué dans notre avis sur le livre vert, le CESE encouragerait l'Allemagne et

⁽¹⁾ JO C 248 du 25.8.2011, p. 92.

⁽²⁾ JO L 157 du 9.6.2006, p. 87.

l'Espagne à procéder de même. Néanmoins, le Comité reconnaît que le règlement à l'examen permettra une meilleure cohérence dans l'audit légal des entités d'intérêt public en Europe, ce qui lui paraît primordial au regard de la stabilité financière et du renforcement du marché intérieur.

1.7 Dans son avis sur le livre vert, le CESE ne s'est pas déclaré favorable à une rotation obligatoire des contrôleurs légaux des comptes, proposant en lieu et place d'instaurer une obligation de lancer un appel d'offres tous les six à huit ans pour renouveler le contrat d'audit. Après un examen minutieux des nouvelles propositions, le CESE maintient cette position, tout en accueillant favorablement d'autres aspects du règlement. Vu que l'associé d'audit principal doit changer tous les sept ans, le CESE propose que l'obligation de lancer un appel d'offres intervienne au même rythme.

1.8 Dans son avis sur le livre vert, le Comité avait exprimé très clairement son avis concernant les services autres que d'audit, à savoir qu'il conviendrait que les contrôleurs légaux des comptes ne fournissent aux entités dont ils contrôlent les comptes aucun service susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts pour le contrôleur légal, en d'autres termes à des situations où celui-ci serait amené à contrôler ses propres travaux. Dans le même temps, il convient de laisser aux contrôleurs légaux des comptes toute latitude de fournir une gamme complète de services autres que d'audit aux entités autres que celles dont ils contrôlent les comptes. Les fruits de l'expérience ainsi acquise profiteront aussi bien aux clients dont les comptes sont l'objet d'un contrôle légal qu'aux autres.

1.9 Le CESE désapprouve la proposition relative aux cabinets d'audit qui ne fournissent que des services de contrôle légal des comptes. Il convient de rejeter la formule visant à déterminer les cas où un cabinet d'audit n'est pas autorisé à offrir des services autres que d'audit. La Commission s'inquiète des risques possibles de position dominante de certains cabinets dans trois pays. Le CESE préconise que la Commission s'attaque directement à ces quelques cas précis, par l'intermédiaire des autorités compétentes concernées et/ou des autorités chargées de la concurrence.

1.10 Il sied à tout avis du Comité de tenir dûment compte de la situation des petites et moyennes entreprises (PME). Si les parts sociales d'une PME sont cotées sur une place boursière, cette PME relève de la définition d'une entité d'intérêt public et elle est donc soumise aux dispositions détaillées et normatives du règlement à l'examen, qui visent très clairement l'audit des banques. Le paragraphe 4.1.1 contient une analyse des firmes cotées à la Bourse de Londres. Londres est plus avancée que d'autres bourses de l'UE s'agissant de lever des fonds propres pour les petites entreprises. Les fonds propres sont plus flexibles que les prêts bancaires. La moitié des firmes cotées à Londres devraient bénéficier d'une dispense ou d'une dérogation à ce règlement, tout comme les PME cotées sur d'autres marchés en Europe.

1.11 Le CESE met en relief un élément important, à savoir que les dispositions de l'article 14, paragraphe 2, délimitent strictement ce que les parties prenantes pourraient attendre du contrôle légal des comptes et soulèvent la question de ce que devrait être le rôle de ce dernier.

1.12 Le règlement touche également aux normes d'éthique, de comptabilité et de qualité d'ores et déjà appliquées dans la profession, sans aucunement aborder la mise au point de

normes pertinentes. La Commission entend-elle reléguer au second plan le travail accompli par ces organismes?

1.13 En conclusion, le CESE approuve pleinement la directive modifiée à l'examen et il est en mesure d'approuver de nombreux aspects du règlement à l'examen. Il est toutefois fort préoccupé quant à l'applicabilité du règlement aux PME et recommande que ses propositions les plus radicales fassent l'objet d'une étude plus approfondie.

2. Introduction

2.1 Le présent avis répond à deux propositions concomitantes de la Commission, à savoir celle d'un règlement visant à accroître la qualité des audits des états financiers des entités d'intérêt public (IEP) et celle d'une directive visant à renforcer le marché unique s'agissant du contrôle légal des comptes. Ces propositions ont été élaborées à la suite d'une large consultation basée sur le «Livre vert — Politique en matière d'audit: les leçons de la crise»⁽³⁾. Le CESE a répondu de manière exhaustive à ce livre vert et le présent avis se fonde donc sur cette réponse.

2.2 Il existe une directive en vigueur en matière d'audit, la directive (2006/43/CE)⁽⁴⁾. La Commission propose de modifier cette directive au moyen de la nouvelle directive à l'examen et de renforcer le contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public au moyen du nouveau règlement. En conséquence, elle propose que les dispositions relatives au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public (EIP) de la directive 2006/43/CE⁽⁵⁾ soient supprimées de ladite directive et que le contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public soit régi par le nouveau règlement.

2.3 Tout ce que le CESE aurait à dire sur le rôle de l'audit dans la société, sur le rôle de l'audit dans la crise financière, sur le marché des services d'audit etc., figure dans sa réponse au livre vert. C'est pourquoi le présent avis s'attache avant tout aux propositions détaillées que renferment les nouveaux projets législatifs à l'examen.

3. Point de vue du CESE sur la directive

3.1 Les principales modifications apportées à la directive concernant les contrôles légaux des comptes sont les suivantes:

3.1.1 **Articulation entre la directive concernant les contrôles légaux des comptes et un nouvel instrument juridique concernant les exigences spécifiques à appliquer au contrôle légal des comptes des EIP;**

3.1.2 **Définition du «contrôle légal des comptes» afin de tenir compte de la nouvelle directive comptable;**

3.1.3 **Modification des règles de propriété;**

Les États membres ne devraient plus exiger qu'un minimum de capital dans un cabinet d'audit soit détenu par des contrôleurs légaux des comptes ou d'autres cabinets d'audit, dans la mesure où seuls les

⁽³⁾ COM(2010) 561 final.

⁽⁴⁾ JO L 157 du 9.6.2006, p. 87

⁽⁵⁾ V. Nbp n° 4.

contrôleurs légaux des comptes ou cabinets d'audit concernés ont une influence sur les rapports d'audit. Toutefois, les États membres devraient être à même de décider si une telle participation externe au capital est appropriée, compte tenu de leurs situations nationales respectives.

- 3.1.4 **Passeport pour les cabinets d'audit;**
- 3.1.5 **Passeport pour les contrôleurs légaux des comptes et assouplissement des conditions d'agrément des contrôleurs légaux des comptes dans un autre État membre;**
- 3.1.6 **Obligation faite aux autorités compétentes de coopérer en ce qui concerne les exigences en matière de formation et l'épreuve d'aptitude;**
- 3.1.7 **Normes d'audit et rapports d'audit;**
- 3.1.8 **Nouvelles règles concernant les autorités compétentes;**

Le CESE approuve l'institution dans les États membres d'autorités compétentes qui seront les autorités nationales indépendantes de réglementation et de surveillance et les homologues au niveau national de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF). Toutefois, lorsque dans des États membres des organismes compétents indépendants chargés de la supervision des auditeurs (y compris des chambres d'experts-comptables et de commissaires aux comptes publics) fonctionnent correctement, le CESE souhaiterait qu'ils soient intégrés de manière équivalente dans le nouveau cadre de supervision et non abandonnés.

- 3.1.9 **Interdiction des clauses contractuelles influençant la désignation des contrôleurs légaux des comptes ou des cabinets d'audit;**
- 3.1.10 **Règles spéciales concernant le contrôle légal des comptes des petites et moyennes entreprises.**

3.2 Le CESE soutient l'ensemble de ces propositions. La plupart d'entre elles s'inscrivent dans la ligne de sa réponse au livre vert.

4. Point de vue du CESE sur le règlement

Cette partie suit pas à pas la structure du règlement à l'examen. Des paragraphes importants de ce texte ont été repris ou résumés, puis commentés si nécessaire, selon l'avis du CESE.

TITRE I: OBJET, CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

4.1 Articles 1 à 3: Objet, champ d'application et définitions

«Le présent règlement à l'examen s'applique aux contrôleurs légaux des comptes qui procèdent au contrôle légal des comptes d'entités d'intérêt public (EIP), ainsi qu'aux EIP contrôlées, par exemple en ce qui concerne les règles relatives au comité d'audit qu'une telle entité doit comporter. Au fur et à mesure de l'évolution du secteur financier, de nouvelles catégories d'établissements financiers sont créées en droit de l'Union; c'est pourquoi il est approprié que la définition des EIP englobe aussi les entreprises d'investissement, établissements de paiement, organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), établissements de monnaie électronique et fonds d'investissement alternatifs.»

4.1.1 Outre les établissements de crédit, les compagnies d'assurances et toutes les autres entreprises de services financiers, les EIP sont définies comme l'ensemble des sociétés dont les parts sociales sont cotées sur une place boursière publique. Le CESE estime que les exigences du règlement à l'examen sont excessives pour les PME. Les PME sont définies comme telles au regard de critères d'emploi, de chiffre d'affaires et/ou de bilan. Le règlement fait appel à la capitalisation boursière pour définir les grandes entreprises, et le CESE propose que ce critère soit également utilisé pour définir les PME à des fins de contrôle légal. Des exemptions et des dérogations devraient être prévues pour les entreprises dont la capitalisation n'atteint pas 120 millions d'euros. Une analyse des entreprises cotées au London Stock Exchange est présentée ci-après. La répartition de la capitalisation boursière sera similaire dans les autres bourses de l'UE. Un traitement identique devrait également être envisagé pour les PME financières dont les activités n'ont vraisemblablement pas d'importance systémique.

Capitalisation boursière des sociétés
(Conversion au taux de £1 = EUR 1,20)

Tranche de capitalisation (EURm)	Marché principal: 985 sociétés Capitalisation: EUR 2 336 055 m			Second marché: 1 122 sociétés Capitalisation: EUR 85 107 m		
	Nombre de sociétés	% de sociétés	Valeur de marché (%)	Nombre de sociétés	% de sociétés	Valeur de marché (%)
Over 2 400	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200-2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600-1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16
300 – 600	106	10,6	2	34	3	15,4
120 – 300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60 – 120	101	10,3	0,4	133	11,9	13
30 – 60	79	8	0,2	200	17,4	9,9

Capitalisation boursière des sociétés (Conversion au taux de £1 = EUR 1,20)						
Tranche de capitalisation (EURm)	Marché principal: 985 sociétés Capitalisation: EUR 2 336 055 m			Second marché: 1 122 sociétés Capitalisation: EUR 85 107 m		
	Nombre de sociétés	% de sociétés	Valeur de marché (%)	Nombre de sociétés	% de sociétés	Valeur de marché (%)
12 – 30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6 – 12	40	4,1	0	156	13,9	1,5
0 - 6	61	6,1	0	240	21,4	0,9
Autres	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Source: London Stock Exchange Web Site / Statistics".

4.2 Article 4 - Grandes entités d'intérêt public

a) les dix plus grands émetteurs d'actions, en capitalisation boursière sur la base des cours de fin d'année, ainsi que l'ensemble des émetteurs d'actions dont la capitalisation boursière moyenne a été supérieure à 1 000 000 000 d'euros sur la base des cours de fin d'année au cours des trois années civiles précédentes;

b) et c) toutes les entités du secteur financier dont le total du bilan, à la date de clôture du bilan, est supérieur à 1 000 000 000 d'euros.»

4.2.1 Ces définitions s'appliquent aux dispositions de l'article 10, paragraphe 5.

Titre II: CONDITIONS POUR PROCÉDER AU CONTRÔLE LÉGAL DES COMPTES DES ENTITÉS D'INTÉRÊT PUBLIC

CHAPITRE I: Indépendance et prévention des conflits d'intérêts

4.3 Articles 5 à 8

4.3.1 Le CESE approuve ces quatre articles sur le principe.

4.4 Article 9: Honoraires d'audit

«2. Lorsque le contrôleur légal des comptes fournit à l'entité contrôlée des services d'audit financier connexes, visés à l'article 10, paragraphe 2, les honoraires pour ces services se limitent à 10 % maximum des honoraires versés par l'entité contrôlée pour le contrôle légal de ses comptes.

3. Lorsque les honoraires totaux reçus d'une entité d'intérêt public soumise à un contrôle légal des comptes représentent soit plus de 20 %, soit, pendant deux années consécutives, plus de 15 % du total annuel des honoraires reçus par le contrôleur légal des comptes chargé du contrôle légal de ses comptes, cet auditeur informe le comité d'audit.

Le comité d'audit vérifie si la mission d'audit doit être soumise à un contrôle de qualité par un autre contrôleur légal des comptes avant la publication du rapport d'audit.

Lorsque le total des honoraires reçus d'une entité d'intérêt public soumise à un contrôle légal des comptes représente, pendant deux années consécutives, 15 % ou plus du total annuel des honoraires perçus par le contrôleur légal des comptes chargé de ce contrôle, l'auditeur ou le cabinet en informe l'autorité compétente.»

4.4.1 Le CESE soutient ces propositions en faveur de la transparence. Toutefois, la limite de 10 % prévue au paragraphe 2 est arbitraire. Le CESE propose que les services liés à l'audit (voir paragraphe 10.2 ci-dessous) fassent partie du plan d'audit (voir paragraphe 4.16.2 ci-dessous) et que leur prix ne soit pas assorti de limites arbitraires dans le contexte de l'audit global.

4.5 Article 10 - Interdiction de fournir des services autres que d'audit

«1. Le contrôleur légal des comptes chargé du contrôle légal des comptes d'une entité d'intérêt public peut fournir à l'entité contrôlée des services de contrôle légal des comptes et des services d'audit financier connexes.

2. Les services d'audit financier connexes sont:
- a) l'audit ou l'examen des états financiers intermédiaires;
 - b) la fourniture d'assurances quant aux déclarations de gouvernance d'entreprise;
 - c) la fourniture d'assurances quant à la responsabilité sociale des entreprises;
 - d) la fourniture d'assurances ou d'attestations sur les informations réglementaires pour les établissements financiers
 - e) la certification du respect des exigences fiscales
 - f) toute autre obligation légale en rapport avec l'audit.
3. Le contrôleur légal des comptes chargé du contrôle légal des comptes d'une entité d'intérêt public ne peut fournir directement ou indirectement à l'entité contrôlée des services autres que d'audit. Les services autres que d'audit sont:
- a) les services donnant lieu dans tous les cas à des conflits d'intérêts:
 - i) services d'experts qui ne sont pas en relation avec l'audit, conseil fiscal, conseils généraux en gestion et autres services de conseil;
 - ii) comptabilité et préparation de registres comptables et d'états financiers;
 - iii) conception et mise en œuvre de procédures de contrôle interne ou de gestion des risques et conseils sur le risque;
 - iv) services d'évaluation, d'émission d'opinions sur la fidélité des informations ou de rapports sur les apports en nature;
 - v) services actuariels et juridiques, y compris la résolution de litiges;
 - vi) conception et mise en œuvre de systèmes informatiques financiers pour des entités d'intérêt publics;
 - vii) participation à l'audit interne du client et prestation de services liés à la fonction d'audit interne;
 - viii) services de courtage ou de négociation, de conseil en investissement ou services bancaires d'investissement;
 - b) les services susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêts:
 - i) services de ressources humaines;
 - ii) fourniture de lettres de confort aux investisseurs dans le cadre de l'émission de titres d'une entreprise;
 - iii) conception et mise en œuvre de systèmes informatiques financiers;
 - iv) services de vérification préalable ("due diligence") pour le compte du vendeur ou de l'investisseur en vue de fusions ou d'acquisitions.»
- 4.5.1 Dans sa réponse au livre vert, le CESE a indiqué que les contrôleurs légaux des comptes ne devraient fournir à leurs clients dont ils contrôlent les comptes aucun service susceptible de donner lieu à des conflits d'intérêts. Même s'il convient de débattre quelque peu de la nature des services exposés en détail à l'article 3 (a) et (b) ci-dessus, le CESE n'en approuve pas moins l'intention du règlement à l'examen.
- 4.5.2 L'on ne saurait exclure que dans certaines circonstances, il soit plus qu'indiqué que le contrôleur légal des comptes fournisse aux clients dont il contrôle les comptes l'un des services figurant aux points (i) à (v) de la liste sous a). Un événement inévitable (cas de force majeure) peut se produire; des catastrophes peuvent survenir au niveau des entreprises. Les services énumérés en b) peuvent être fournis à la discrétion soit du comité d'audit soit de l'autorité compétente. Dans des circonstances exceptionnelles, les services cités en a) devraient pouvoir être disponibles dans le cadre de cette même décision discrétionnaire.
- «5. Lorsqu'un cabinet d'audit réalise plus d'un tiers de ses revenus annuels d'audit auprès de grandes entités d'intérêt public et appartient à un réseau dont les membres ont des revenus annuels d'audit combinés qui sont supérieurs à 1,5 milliard d'EUR au sein de l'Union européenne, il respecte les conditions suivantes:
- a) il ne fournit, que ce soit directement ou indirectement, à aucune entité d'intérêt public de services autres que d'audit;
 - b) il ne fait pas partie d'un réseau qui fournit des services autres que d'audit au sein de l'Union;
 - e) il ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 5 % du capital ou des droits de vote d'une entité qui fournit les services énumérés au paragraphe 3.»
- 4.5.3 Le CESE entend que ces dispositions visent à traiter la question de la position dominante des Big 4 au Royaume-Uni, en Allemagne et en Espagne (une firme différente dans chaque cas) et à exercer un effet dissuasif quant à l'acquisition de telles positions à l'avenir. Dans son avis sur le livre vert, le CESE a proposé que la question des positions dominantes soit traitée

par les autorités chargées de la concurrence. Une enquête est déjà en cours au Royaume-Uni. Le CESE propose qu'il en aille de même en Allemagne et en Espagne dans l'attente de l'adoption du présent règlement.

4.5.4 Le CESE n'est pas favorable à ce que des firmes ne fournissent que des services de contrôle légal des comptes. De notre point de vue, un tel changement serait susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur la qualité du personnel chargé des audits et sur celle des contrôles légaux des comptes. Le CESE maintient donc sa position, selon laquelle il convient de laisser aux contrôleurs légaux des comptes toute latitude de fournir une gamme complète de services autres que d'audit aux entités autres que celles dont ils contrôlent les comptes.

4.5.5 Dans son avis sur le livre vert, le CESE s'est prononcé en faveur de la fourniture par une firme de certains services autres que d'audit aux PME dont elle contrôle les comptes. Les petites entreprises recevront une meilleure qualité, un meilleur service et une valeur plus élevée si une seule firme les conseille. Le CESE maintient cette position.

4.6 Article 11 - Préparation au contrôle légal des comptes et évaluation des risques qui pèsent sur l'indépendance

4.6.1 Le CESE approuve ces dispositions.

CHAPITRE II: Confidentialité et secret professionnel

4.7 Articles 12 et 13

4.7.1 Le CESE approuve ces dispositions.

CHAPITRE III: Exécution du contrôle légal des comptes

4.8 Article 14 - Champ d'application du contrôle légal des comptes

«2. Sans préjudice des obligations d'information visées aux articles 22 et 23, le champ d'application du contrôle légal des comptes n'inclut pas la fourniture d'assurances quant à la viabilité future de l'entité contrôlée ni quant à l'efficacité ou l'efficacé avec laquelle l'organe de direction ou l'organe d'administration a mené ou mènera les affaires de l'entité.»

4.8.1 Le CESE attire l'attention sur ce paragraphe, car il délimite strictement ce que les parties prenantes auraient pu autrement escompter du contrôle légal des comptes et soulèvent la question de ce que devrait être le rôle de ce dernier.

4.9 Article 15 - Scepticisme professionnel

«Le contrôleur légal des comptes ou le cabinet d'audit fait preuve de scepticisme professionnel tout au long de l'audit. On entend par "scepticisme professionnel" une attitude caractérisée par un esprit critique,

toujours attentif aux éléments qui pourraient indiquer une éventuelle anomalie due à une erreur ou une fraude, et par une évaluation critique des éléments probants pour l'audit.»

4.9.1 Comme dans sa réponse au livre vert, le CESE approuve ici l'accent placé sur le scepticisme professionnel.

4.10 Articles 16 à 20

4.10.1 Le CESE approuve le recours aux normes d'audit internationales, ainsi que les autres dispositions des articles 16 à 20.

CHAPITRE IV: Rapport d'audit

4.11 Article 21 - Champ d'application du contrôle légal des comptes

«Le contrôleur légal des comptes présente les résultats du contrôle légal des comptes dans les rapports suivants:

— un rapport d'audit, établi conformément à l'article 22;

— un rapport complémentaire au comité d'audit, établi conformément à l'article 23.»

4.12 Article 22 - Rapport d'audit

«2. Le rapport d'audit est écrit. Il remplit au moins les critères suivants:

k) il indique les principaux secteurs présentant un risque d'anomalie significative dans les états financiers annuels ou consolidés, notamment du point de vue des estimations comptables déterminantes ou des incertitudes entourant les mesures effectuées;

l) il se prononce sur la situation de l'entité contrôlée et notamment sur sa capacité à remplir ses obligations dans un avenir prévisible et donc à poursuivre leurs activités;

m) il évalue le système de contrôle interne de l'entité, en indiquant notamment les principales lacunes détectées au cours du contrôle légal des comptes, ainsi que son système comptable;

o) il indique et explique toute infraction aux règles comptables, à la loi ou aux actes constitutifs, les décisions prises en matière de politique comptable et les autres éléments influant sur la gouvernance de l'entité;

q) si le contrôle légal des comptes a été effectué par un cabinet d'audit, le rapport indique l'identité de chaque membre de l'équipe chargée de la mission d'audit et atteste que tous les membres sont restés totalement indépendants et n'avaient pas d'intérêt direct ou indirect dans l'entité contrôlée;

t) il émet une opinion qui expose clairement l'opinion du contrôleur légal des comptes sur la question de savoir si les états financiers annuels ou consolidés donnent une image fidèle et ont été élaborés conformément au cadre d'information financière applicable.»

u) il indique tous les éléments sur lesquels le contrôleur légal des comptes souhaite attirer l'attention sans pour autant assortir son opinion de réserves;

4. Le rapport d'audit ne dépasse pas quatre pages ou 10 000 caractères (espaces non compris).»

4.12.1 Ce rapport remplace l'avis du contrôleur légal des comptes qui est actuellement publié dans le cadre des comptes et rapports annuels des entités d'intérêt public. Le paragraphe 2 précise les 23 éléments, de a) à w), qui doivent figurer sur les 4 pages de ce rapport. Dans sa réponse au livre vert, le CESE a critiqué la teneur à la fois insensée et banale des opinions du contrôleur légal des comptes, qui ne varient guère d'une société à l'autre ni d'un secteur à l'autre. Le rapport proposé sera plus révélateur, peut-être au grand embarras des entités contrôlées.

4.12.2 Il est requis de nommer les membres de l'équipe chargée du contrôle légal des comptes. Pour les plus grandes entités d'intérêt public, il peut s'agir de centaines de personnes. Un rapport portant sur une très grande entreprise doit certainement différer quant à sa taille et à son ampleur d'un rapport relatif à une entreprise cent fois plus petite. Plusieurs exigences semblent ne pas correspondre aux normes comptables internationales. Le règlement ne fait pas référence à ces normes.

4.13 Article 23 - Rapport complémentaire destiné au comité d'audit

«1. Le rapport complémentaire est communiqué à l'assemblée générale de l'entité contrôlée si son organe de direction ou d'administration en décide ainsi.»

4.13.1 De l'avis du CESE, il est peu probable que les entités contrôlées publieront l'ensemble de ce rapport. Le CESE estime qu'il devrait être communiqué aux partenaires sociaux de l'entreprise, dans le respect des différents systèmes nationaux d'implication des travailleurs.

«2. Le rapport complémentaire explique en détail et avec précision les résultats du contrôle légal des comptes et il remplit au moins les critères suivants:

f) il indique et explique les appréciations conduisant à des incertitudes substantielles qui pourraient mettre en doute la capacité de l'entité à poursuivre ses activités;

g) il établit en détail si la tenue des comptes, la comptabilité, tous les documents contrôlés, les états financiers annuels ou consolidés et les éventuels rapports complémentaires sont satisfaisants;

h) il indique et explique en détail tous les cas de non-conformité, y compris les cas mineurs, dans la mesure où ils sont jugés importants pour permettre au comité d'audit d'accomplir ses tâches;

i) il porte une appréciation sur les méthodes d'évaluation appliquées aux différents éléments des états financiers annuels ou consolidés, y compris sur l'impact éventuel des changements intervenus;

j) il présente de manière très détaillée toutes les garanties, lettres de confort et autres mesures qui ont servi de base pour l'évaluation de la capacité à poursuivre les activités;

k) il confirme la participation aux inventaires ainsi qu'aux autres vérifications physiques;

n) il précise si tous les documents et explications demandés ont été fournis.»

4.13.2 Ce rapport s'inspire du long formulaire de rapport utilisé par les cabinets d'audit en Allemagne. Son usage dans toute l'UE devrait permettre d'améliorer tant la qualité du contrôle légal des comptes que la réaction de l'entité contrôlée à ce dernier. Le CESE y est favorable.

4.14 Article 24 - Supervision du contrôle légal des comptes par le comité d'audit et article 25 - Rapport aux autorités de surveillance chargées des entités d'intérêt public

4.14.1 Les articles 24 et 25 s'inscrivent dans la ligne de la réponse du CESE au livre vert.

CHAPITRE V: Rapports de transparence présentés par les contrôleurs légaux des comptes et conservation des informations

4.15 Articles 26 à 30

4.15.1 La chapitre V s'inscrit dans la ligne de la réponse du CESE au livre vert.

TITRE III: DÉSIGNATION DES CONTRÔLEURS LEGAUX PAR LES ENTITÉS D'INTÉRÊT PUBLIC

4.16 Article 31 - Comité d'audit

«1. Le comité d'audit est composé de membres non exécutifs de l'organe d'administration et/ou de membres de l'organe de surveillance de l'entité contrôlée et/ou de membres désignés par l'assemblée générale de ses actionnaires.

Le comité d'audit compte au moins un membre compétent en matière d'audit et un autre membre compétent en matière de comptabilité et/ou d'audit. Les membres du comité dans leur ensemble sont compétents dans le secteur d'activité de l'entité contrôlée.

Les membres du comité d'audit sont, en majorité, indépendants. Le président du comité d'audit est désigné par ses membres, et il est indépendant.»

4.16.1 Le paragraphe 1 s'inscrit pleinement dans la ligne des recommandations du CESE dans sa réponse au livre vert, car l'expression «dans leur majorité» ne signifie pas «tous».

4.16.2 Le paragraphe 5 expose en détail les responsabilités du comité d'audit. Le CESE propose de doter ce dernier de deux responsabilités supplémentaires: l'approbation du plan d'audit, y compris la fourniture de services liés à l'audit, et l'approbation des budgets connexes.

4.17 Article 32 – Désignation des contrôleurs légaux des comptes

«2. Le comité d'audit soumet des recommandations pour la désignation des contrôleurs légaux des comptes. Cette recommandation du comité d'audit devrait porter sur au moins deux noms d'entités à qui confier la mission d'audit et indiquer, parmi ces possibilités, la préférence dûment motivée du comité d'audit.

3. La recommandation du comité d'audit est élaborée à l'issue d'une procédure de sélection organisée par l'entité contrôlée selon les critères suivants:

- a) l'entité contrôlée est libre d'inviter tout contrôleur légal des comptes à faire une offre, à condition qu'au moins un des auditeurs invités à soumissionner ne figure pas parmi ceux qui ont reçu plus de 15 % du total des honoraires d'audit acquittés par les grandes entités d'intérêt public dans l'État membre concerné au cours de l'exercice précédent;
- b) l'entité contrôlée est libre de choisir la méthode employée pour contacter le ou les contrôleurs légaux des comptes;
- c) l'entité contrôlée prépare le dossier d'appel d'offres à l'intention du ou des contrôleurs légaux des comptes invités à soumissionner. Ce dossier sera utilisé par l'entité contrôlée pour évaluer les offres présentées par les contrôleurs légaux des comptes;
- d) l'entité contrôlée est libre de définir la procédure de sélection et peut négocier directement avec les soumissionnaires intéressés au cours de la procédure;
- f) l'entité contrôlée évalue les offres soumises par les contrôleurs légaux des comptes conformément aux critères de sélection définis préalablement dans le dossier d'appel d'offres.
- g) l'entité contrôlée est en mesure de démontrer à l'autorité compétente que la procédure de sélection a été organisée de manière équitable.

5. Si la proposition du conseil d'administration ou de surveillance diffère de la recommandation du comité d'audit, elle expose les raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu de suivre cette recommandation.

6. Dans le cas d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'assurance, le conseil d'administration ou de surveillance présente son projet de proposition à l'autorité compétente.

10. Afin de faciliter l'organisation, par l'entité contrôlée, de la procédure de sélection pour désigner un contrôleur légal des comptes, l'Autorité bancaire européenne, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et l'Autorité européenne des marchés financiers EMF publient des orientations.»

4.17.1 Quelle que soit la durée de la mission d'audit, ces orientations peuvent s'avérer utiles pour les grandes EIP, mais en l'état, elles sont trop normatives pour les PME. Souvent les PME ne suivront pas la procédure décrite sous a) et emploieront d'habitude des firmes de deuxième, voire de troisième, rang. Les PME estimeront jouir de la liberté évoquée sous b) et d). Les PME ne prépareront d'habitude pas de documents officiels d'appel d'offres, omettront souvent de procéder à une mise en concurrence et estimeront ne pas avoir la responsabilité de s'expliquer aux autorités compétentes. Le paragraphe 5 ne s'applique pas aux PME. Ces règles sont conçues pour les banques, pas pour les PME. Les PME n'auront pas besoin d'une contribution de la myriade d'institutions citées au paragraphe 10 pour organiser leurs affaires.

4.17.2 L'exigence est formulée d'inviter au moins une société de deuxième rang à participer à l'appel d'offres. Cette exigence peut permettre à ce type de sociétés d'accéder à des clients plus importants, mais il est manifeste que toutes ces sociétés de ce rang devront résoudre de nombreux problèmes car toutes ont en commun de ne disposer de ressources pour soumettre une offre que dans un nombre limité de cas.

4.18 Article 33 – Durée de la mission d'audit

«1. L'entité d'intérêt public désigne un contrôleur légal des comptes pour une première mission qui ne peut pas durer moins de deux ans. L'entité d'intérêt public peut reconduire cette mission une seule fois. La durée maximale des deux missions réunies ne dépasse pas six ans. Si, sur la durée d'une mission d'audit continue de six ans, deux contrôleurs légaux des comptes ont été désignés, la durée maximale de la mission de chaque contrôleur légal des comptes ou cabinet d'audit ne dépasse pas neuf ans.»

4.18.1 Dans sa réponse au livre vert, le CESE n'avait pas soutenu cette rotation obligatoire des contrôleurs légaux des comptes. Il proposait en lieu et place d'instaurer une obligation de lancer un appel d'offres tous les six à huit ans pour renouveler le contrat d'audit. Après avoir dûment examiné les nouvelles propositions, le CESE maintient sa position, mais se félicite d'autres éléments du règlement à l'examen.

4.18.2 Dès lors que l'associé principal est soumis à une rotation de sept ans (v. paragraphe 4 ci-dessous), le CESE propose que l'obligation de lancer un appel d'offres intervienne au même rythme. La question se pose de savoir si le contrôleur légal des comptes en poste devrait bénéficier d'un mandat fixe de sept ans. Dans plusieurs États membres, le mandat du contrôleur légal des comptes est renouvelable chaque année et le règlement à l'examen devrait prévoir la possibilité de poursuivre cette pratique. Il conviendrait en conséquence que

le mandat de sept ans soit assorti de flexibilité, mais il serait exigé de lancer un appel d'offre après sept années de mandat continu. Le CESE souligne que lorsque la procédure obligatoire d'appel d'offres est lancée, elle doit être transparente, et que dans le cas des institutions de crédit, l'autorité compétente doit en approuver le résultat.

«4. Le ou les associés principaux chargés de la réalisation du contrôle légal des comptes cessent d'y participer après une période de sept ans. Le contrôleur légal des comptes instaure un mécanisme de rotation progressive adapté qu'il applique aux personnes les plus élevées dans la hiérarchie qui participent au contrôle légal des comptes.»

4.18.3 La réponse du CESE au livre vert approuvait cette rotation, mais la rotation progressive du reste de l'équipe devrait être à la discrétion du contrôleur légal des comptes.

4.19 Article 34 - Révocation et démission des contrôleurs légaux

TITRE IV: SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DES AUDITEURS ET DES CABINETS D'AUDIT QUI RÉALISENT LE CONTRÔLE LÉGAL DES COMPTES D'ENTITÉS D'INTÉRÊT PUBLIC

CHAPITRE I: Autorités compétentes

4.20 Articles 35 à 39

4.20.1 Le CESE approuve les dispositions à l'examen relatives aux autorités compétentes.

CHAPITRE II: Assurance qualité, enquêtes, surveillance du marché, plans d'urgence et obligations de transparence pour les autorités compétentes

4.21 Articles 40 à 44

«Les tâches des autorités compétentes consistent notamment à:

- réaliser des examens d'assurance qualité portant sur les contrôles légaux des comptes effectués.
- mener des enquêtes pour détecter, corriger et prévenir une exécution inadéquate du contrôle légal des comptes d'EIP;
- surveiller l'évolution du marché des services de contrôle légal des comptes;
- surveiller régulièrement les éventuelles menaces pour la continuité des activités des grands cabinets d'audit, y compris les risques découlant d'une forte concentration, et imposer aux grands cabinets d'audit de mettre en place des plans d'urgence pour faire face à ces menaces.»

4.21.1 La proposition selon laquelle les autorités compétentes devraient travailler avec les plus grands cabinets sur leur territoire en vue d'élaborer des plans d'urgence s'inscrit dans la ligne de la réponse du CESE au livre vert.

CHAPITRE III: Coopération entre autorités compétentes et relations avec les autorités européennes de surveillance

4.22 Articles 45 à 56

a) Le présent règlement prévoit que la coopération à l'échelle de l'UE entre autorités compétentes se fasse au sein de l'AEMF, qui reprendrait ainsi le mécanisme de coopération existant à l'échelle de l'UE sous l'égide du groupe européen des organes de supervision de l'audit (EGAOB).

L'AEMF devrait publier des orientations sur un certain nombre de questions: contenu et présentation du rapport d'audit et du rapport supplémentaire au comité d'audit, activité de supervision du comité d'audit ou encore réalisation des examens d'assurance qualité.

b) Sous l'égide de l'AEMF, une certification paneuropéenne "volontaire" de la qualité de l'audit est créée pour accroître la visibilité, la reconnaissance et la réputation de tous les cabinets d'audit qui ont les capacités nécessaires pour mener des audits de qualité auprès d'EIP.»

4.22.1 Le CESE souscrit à cette proposition.

CHAPITRE IV: Coopération avec les autorités de pays tiers et avec des organisations et organismes internationaux

4.23 Articles 57 à 60

«Les autorités compétentes et l'AEMF ne peuvent conclure des accords de coopération prévoyant l'échange d'informations avec les autorités compétentes de pays tiers que si les informations transmises sont couvertes par des garanties de secret professionnel et si les règles en matière de protection des données sont respectées.»

4.23.1 Le CESE souscrit aux propositions formulées dans le chapitre IV.

TITRE V: SANCTIONS ET MESURES ADMINISTRATIVES

4.24 Article 61 - Sanctions et mesures administratives

4.25 Article 62 - pouvoirs de sanction

«1. Le présent article s'applique aux infractions aux dispositions du présent règlement répertoriées en annexe.

2. Les autorités compétentes sont habilitées à imposer au moins les mesures et sanctions administratives suivantes:

b) une déclaration publique indiquant la personne responsable et la nature de l'infraction, publiée sur le site web des autorités compétentes;

f) des sanctions pécuniaires administratives d'un montant maximal de deux fois des gains retirés de l'infraction ou des pertes qu'elle a permis d'éviter;

g) dans le cas d'une personne physique, des sanctions pécuniaires administratives d'un montant maximal de 5 000 000 euros;

h) dans le cas d'une personne morale, des sanctions pécuniaires administratives d'un montant maximal de 10 % du chiffre d'affaires annuel total réalisé au cours de l'exercice précédent.»

4.26 Article 63: Application effective de sanctions

«1. Pour déterminer le type de sanctions et mesures administratives à appliquer, les autorités compétentes tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, dont:

- a) la gravité et la durée de l'infraction;
- b) le degré de responsabilité de la personne responsable;
- c) l'assise financière de la personne responsable;
- d) l'importance des gains obtenus ou des pertes évitées.»

4.27 Article 64 - Publication des sanctions et mesures

«Chaque mesure ou sanction administrative infligée pour cause d'infraction au présent règlement est publiée sans retard indu, y compris au moins des informations sur le type et la nature de l'infraction et l'identité des personnes qui en sont responsables, sauf dans les cas où cette publication compromettrait gravement la stabilité des marchés financiers.»

4.28 Article 65 - Recours

4.29 Article 66 - Signalement des infractions

4.29.1 Dans sa réponse au livre vert, le CESE avait envisagé la mise en place d'un organe disciplinaire professionnel dans chaque État membre. Le Comité soutient ces propositions. Dans les faits, ces propositions permettront de «mettre au pilori» les parties coupables de pratiques illicites.

TITRE VI: ACTES DÉLÉGUÉS, RAPPORT ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

4.30 Articles 68 à 72

4.30.1 Un régime de transition est instauré en ce qui concerne l'entrée en vigueur de l'obligation de rotation des cabinets d'audit, l'obligation d'organiser une procédure de sélection du cabinet d'audit et la mise en place de cabinets d'audit qui ne fournissent que des services d'audit.

4.31 ANNEXE I: Infractions commises par les contrôleurs légaux des comptes, les cabinets d'audit ou les associés d'audit principaux

Les infractions examinées sont pour l'essentiel d'ordre judiciaire et administratif et liées à des conflits d'intérêts ou à des exigences organisationnelles ou opérationnelles, à la réalisation du contrôle légal des comptes, au suivi des audits, aux dispositions en matière de communication d'informations, à la désignation des contrôleurs légaux des comptes ou des cabinets d'audit par les entités d'intérêt public et à l'assurance qualité. La manière dont les carences des contrôleurs seront traitées au titre de ces dispositions (comme par exemple le fait de ne pas avoir relevé la mauvaise gestion de fonds chez JP Morgan) n'apparaît pas clairement.

4.32 ANNEXE II: Infractions commises par les entités d'intérêt public

Les infractions examinées sont liées à la désignation de contrôleurs légaux des comptes ou de cabinets d'audit.

Bruxelles, le 26 avril 2012.

Le Président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'Avis du Comité économique et social européen

Le paragraphe suivant de l'avis de section a été modifié pour refléter l'amendement adopté par l'Assemblée bien que plus d'un quart des suffrages exprimés aient été en faveur du texte sous sa forme originale (article 54, paragraphe 4, du règlement intérieur):

Paragraphe 3.1.8

3.1.8 *Nouvelles règles concernant les autorités compétentes;*

Le CESE approuve l'institution dans les États membres d'autorités compétentes qui seront les autorités nationales indépendantes de réglementation et de surveillance et les homologues au niveau national de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF). Toutefois, lorsque dans des États membres des organismes compétents indépendants chargés de la supervision des auditeurs fonctionnent correctement, le CESE souhaiterait qu'ils soient intégrés dans le nouveau cadre de supervision et non abandonnés.

Résultat du vote

Voix pour: 88

Voix contre: 60

Abstentions: 37

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative aux fonds de capital-risque européens

COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD)

(2012/C 191/13)

Rapporteuse: **M^{me} Anna NIETYKSZA**

Conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, respectivement le 20 et le 17 janvier 2012, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative aux fonds de capital-risque européens»

COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 26 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 131 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement le règlement relatif aux fonds de capital-risque européens, qui propose de créer un instrument juridique d'investissement valable à l'échelle européenne grâce à l'utilisation d'un passeport unique, afin d'aider les fonds européens de capital-risque à attirer les investisseurs internationaux et d'offrir aux PME novatrices un accès plus aisé aux financements. Le règlement instaure des règles uniformes concernant les catégories d'investisseurs, impose des exigences uniformisées pour les gestionnaires d'organismes de placement collectif qui exercent leurs activités sous la dénomination de «fonds de capital-risque européen» et édicte des dispositions à respecter pour ce qui est des portefeuilles et des techniques d'investissement, ainsi que des entreprises que lesdits fonds peuvent cibler.

1.2 L'initiative est prise pour répondre aux objectifs de la stratégie générale Europe 2020 et de l'Acte pour le marché unique, de manière à garantir que d'ici 2012, les fonds de capital-risque établis dans un État membre, quel qu'il soit, puissent lever des capitaux et investir librement dans toute l'UE et soient en mesure d'y financer durablement les entreprises novatrices et la création d'emplois.

1.3 Le règlement sur les fonds de capital-risque européens vise à inciter les investisseurs privés internationaux, y compris les particuliers, à investir dans des fonds de capital-risque installés dans tout pays de l'UE. Cet aspect revêt une haute importance si l'on considère que le secteur du capital-risque est tributaire à l'excès des financements publics, dont les contributions assurent plus de 50 % de ses moyens. Le CESE estime que les pouvoirs publics devraient au contraire s'employer à créer un cadre réglementaire stable.

1.4 Le règlement établit des règles uniformes concernant les catégories d'investisseurs qu'il considère comme habilitées à ressortir à ses dispositions. Les mesures proposées doivent être plus souples et répondre aux besoins des investisseurs privés internationaux pour pouvoir se prêter à la réalisation d'investissements transnationaux. Le CESE pense qu'elles devront absolument présenter un attrait pour les investisseurs non européens

comme pour ceux qui sont implantés en Europe, si l'on veut obtenir une augmentation du stock de capital disponible pour les PME européennes.

1.5 Dans le contexte des réglementations prudentielles telles que Bâle III, la directive sur le capital requis CRD IV ou Solvabilité, le passeport pour fonds de capital-risque européen s'avère des plus importants aux yeux des grands acteurs privés, banques, fonds de pension ou compagnies d'assurances, qui, fournissant des fonds au secteur du capital-risque, limitent leurs investissements dans les PME d'innovation, considérées comme des actifs à haut risque.

1.6 Le CESE se félicite tout particulièrement du rôle qu'il est envisagé que jouent les fonds de capital-risque européens s'agissant de soutenir la création d'emplois dans les PME européennes d'innovation et de haute technologie. Pour au moins 70 %, les apports en capital des fonds, dont les actifs gérés ne devraient pas dépasser un plafond de 500 millions d'euros, doivent être directement consacrés à des PME et leur fournir des fonds propres ou quasi fonds propres.

1.7 Le Comité fait également part de sa satisfaction en ce qui concerne les exigences uniformes imposées dans toute l'Europe pour l'enregistrement des fonds, ainsi que le passeport paneuropéen de commercialisation, qui devraient faciliter les investissements transnationaux, ou encore les prescriptions de respect des normes d'activité, d'organisation et d'éthique pour les gestionnaires des fonds européens.

1.8 Le Comité attire néanmoins l'attention sur certaines restrictions susceptibles d'émousser l'effet escompté, comme la limitation du champ d'application des fonds de capital-risque couverts par le règlement, qui les confine exclusivement dans les investissements en fonds propres ou quasi fonds propres émanant directement de l'entreprise concernée, par exemple sous la forme d'une nouvelle émission d'actions ou d'autres formes de participation. Le CESE propose que la réglementation proposée soit élargie, en étant étendue aux parts ou actions d'autres fonds de capital-risque européens, une telle mesure pouvant augmenter le montant total du capital disponible pour des investissements dans des PME.

1.9 Du fait de ces limitations, il est exclu qu'au titre du règlement, un «fonds de fonds» puisse obtenir le passeport paneuropéen.

1.10 Le CESE fait observer que le passeport unique ne règle pas la question de la transparence fiscale des instruments d'investissement, qui est cruciale si l'on souhaite que des investissements soient effectivement consentis en matière de capital-risque et de capital-investissement. Il s'impose d'examiner le problème des barrières fiscales transnationales en matière de capital-risque et d'y apporter des solutions.

1.11 Le CESE souligne que la vocation même d'un instrument d'investissement efficace est d'offrir à différents types d'investisseurs la possibilité d'investir collectivement tout en leur assurant une optimisation fiscale, notamment en ce qu'il leur évite une double imposition, concernant ici l'impôt prélevé sur l'investissement de portefeuille et la taxe sur les versements effectués au profit des instances qui ont investi dans le fonds.

1.12 Le CESE demande qu'il soit prévu une période de transition pour la mise en œuvre des exigences fixées en matière de plafond, afin de tenir compte des disparités entre États membres dans le niveau des revenus.

1.13 Le CESE estime que les fonds de capital-risque européens devraient être des structures de type fermé qui investissent au moins 70 % de leurs apports en capital et de leur capital souscrit dans des actifs qui sont des investissements admissibles, afin de garantir qu'il ne soit pas possible, avant leur liquidation, de racheter leurs actions, que ce soit en espèces ou en titres. Il convient également de prévoir qu'ils doivent être établis dans l'Union européenne, afin d'éviter que bien que dirigés par des gestionnaires européens, ils ne s'implantent dans des paradis fiscaux à des fins d'évasion fiscale.

1.14 Il conviendrait de renforcer le système de protection des investisseurs en prévoyant la désignation d'un dépositaire chargé de la garde des actifs, de la surveillance du flux de liquidités et des fonctions de contrôle. La directive OPCVM dispose qu'un dépositaire doit être désigné pour les organismes de placement collectif.

1.15 Le CESE entend mettre l'accent sur l'enjeu spécifique de développer le recours des marchés du capital-risque aux fonds de l'UE, ainsi que de pourvoir aux besoins financiers des entreprises en phase de conception et de démarrage, qui, en raison du risque qu'elles présentent, ne sont pas financées par le capital privé.

1.16 En proposant d'instaurer un passeport pour les fonds de capital-risque européens, le règlement accomplit un pas dans la bonne direction; il conviendrait de compléter et développer cette proposition, pour éviter qu'elle n'ait un impact exagérément réduit par rapport aux espoirs qu'elle suscite.

2. Le marché du capital-risque et du capital-investissement en Europe

2.1 L'élaboration du règlement du Parlement européen et du Conseil qui est proposé s'est effectuée dans le contexte d'une évaluation particulière. Le texte affirme qu'en comparaison de son homologue américain, le marché européen du capital-risque apparaît chétif. Il est nettement plus petit, présente une compartimentation en une série de marchés nationaux et se caractérise par une absence de règles uniformes. Seuls quelques États membres se sont dotés d'une réglementation spécifique sur

ces fonds, prévoyant des dispositions qui régissent la composition de leurs portefeuilles, leurs techniques d'investissement et leurs cibles d'investissement éligibles. En conséquence, il est difficile et coûteux, pour les pourvoyeurs de capitaux, tels que la clientèle particulière, les fonds de pension ou les compagnies d'assurance, d'orienter leurs investissements vers le capital à risque.

2.2 Traditionnellement, ce sont les gestionnaires de fonds britanniques qui ont levé et investi la part la plus importante des fonds placés dans le secteur européen du capital-risque et du capital-investissement. Ils ont systématiquement réussi à récolter quelque 30 % des fonds du marché des nouveaux investissements et en 2009, ils ont atteint un pourcentage de 34 %. À l'apogée de leurs performances en la matière, en 2007, ils avaient investi 34 milliards d'euros, contribuant pour 46 % de l'ensemble des investissements européens. Lors de l'année de crise que fut 2009, ce chiffre s'est monté à 9 milliards d'euros, soit près de 40 % du marché. Du point de vue des cibles de ces placements, seuls 52 % des 9 milliards investis sont allés à des firmes britanniques, les capitaux restants étant exportés pour leur plus grande part vers d'autres pays européens.

2.3 Les autres protagonistes du marché européen sont les principales économies du Vieux continent: France, Allemagne et Italie. La place qu'ils occupent sur le marché est stable: en 2009, ces trois États ont levé environ 31 % du volume total des nouveaux capitaux et investi 6,7 milliards d'euros, montant équivalant à 29 % de l'ensemble des investissements. En ce qui les concerne, la levée des fonds s'effectue en majeure partie sur le marché national et ces sommes restent sur leur territoire, sous la forme d'investissements qui, en 2009, ont reçu le renfort de capitaux importés, dans le cas de l'Italie et de l'Allemagne.

2.4 La structure des pourvoyeurs de capitaux a également connu des bouleversements majeurs. En 2008, ce sont les fonds de pension qui ont constitué la principale source de capital, à hauteur de 28 %, tandis que la part des banques avait décliné progressivement, passant de 22 % en 2000 à 7 % en 2008. En 2009, la tendance s'est inversée et la contribution des banques est remontée à 18 %. La cause de ces fluctuations réside dans le tarissement brutal du flux de ressources fourni par le secteur des fonds de pension, qui a cherché à limiter son exposition aux actifs à risque.

2.5 S'agissant de jauger le degré de difficulté avec lequel s'est effectuée une levée de capitaux, un bon indicateur est le laps de temps dont les administrateurs ont eu besoin pour clôturer un fonds, c'est-à-dire pour réunir un groupe virtuel d'investisseurs. De 2005 à 2007, il ne fallait pas plus d'un an pour effectuer cette opération. En 2009, elle prenait dix-huit mois et, au premier semestre 2010, elle n'en exigeait pas moins de vingt.

2.6 Plusieurs années durant, l'investissement dans le capital-risque s'est nettement inscrit à la baisse: en 2009, les sommes ainsi placées à risque se sont montées à 9 milliards d'euros, quoique sur ce montant, 2 milliards seulement ont été alloués à des entreprises en phase d'amorçage ou de démarrage; sur les trois premiers trimestres de 2010, ce sont 7 milliards qui ont été investis.

2.7 Une des conséquences essentielles de cette baisse de l'investissement a été de faire chuter le montant moyen des sommes investies par entreprise, qui est passé de 8,8 millions d'euros en 2008 à 4,7 millions l'année suivante. Selon des données du premier semestre de 2010, ce chiffre serait ensuite remonté, à 7,9 millions d'euros.

2.8 Les investissements se concentrent sur cinq branches d'activité: en 2009 et 2010, ils sont allés à raison de 19 % à celle des biens et des services aux entreprises et pour 13 % à celles des biens de consommation, du commerce de détail et des télécommunications, tandis que 15 % d'entre eux ont été effectués dans le domaine des sciences de la vie. Pour ce qui est du capital-risque, 65 % des sommes investies se sont dirigées vers le champ des sciences de la vie, des technologies de l'information et des télécommunications.

3. Aperçu de la proposition de la Commission européenne

3.1 La crise financière de 2008 et 2009 et les nouvelles exigences en matière prudentielle telles que Bâle III, la directive sur le capital requis CRD IV ou Solvabilité ont entraîné une baisse significative dans les ouvertures et extensions de lignes de crédit consenties par les banques aux PME, dont la quête et la demande de sources de financement de substitution se sont faites plus pressantes.

3.2 Il est dès lors nécessaire de fournir aux PME d'autres sources de financement. À cet égard, les fonds de capital-risque peuvent jouer un rôle important pour combler la pénurie de financement qui affecte les investissements dans l'innovation. Ils fournissent en effet un apport en fonds propres ou en quasi fonds propres aux jeunes entreprises et aux petites entreprises qui apparaissent dotées d'un fort potentiel de croissance à long terme, généralement pour financer leur implantation sur le marché. À l'inverse des fonds de capital investissement, qui se concentrent essentiellement sur les rachats d'entreprises, les fonds de capital-risque investissent à long terme dans des entreprises, aux côtés d'entrepreneurs

3.3 Le secteur européen du capital-risque présente un caractère fragmenté et dispersé qui induit chez les investisseurs une réticence, statistiquement pertinente, à investir dans les fonds de capital-risque (FCR). Le morcellement de la réglementation fait que les investisseurs potentiellement intéressés (particuliers fortunés, fonds de pension ou entreprises d'assurance) jugent difficile et coûteux de réorienter une partie de leurs investissements vers le capital-risque.

3.4 L'insuffisance des ressources financières actuellement consacrées au capital-risque est directement responsable de la taille médiocre qu'atteignent, en moyenne, les fonds de capital-risque européens. De ce fait, le capital-risque ne joue actuellement qu'un rôle mineur dans le financement des PME. En l'absence d'une industrie du capital-risque efficace, les innovateurs et les entreprises d'innovation en Europe restent très en deçà de leur potentiel commercial et cette carence, par répercussion, nuit à sa compétitivité globale.

3.5 Cet état de fait bride dans des proportions significatives le potentiel d'investissement, représenté en l'occurrence par les fonds, et limite l'apport de capital en faveur des petites et moyennes entreprises, en particulier lorsqu'il s'agit de firmes tournées vers l'innovation. Par voie de conséquence, ces PME sont dès lors «contraintes» de se placer sous la dépendance du secteur bancaire, situation qui, dans leur cas, est d'autant plus délicate qu'en vertu des nouvelles règles prudentielles, les banques sont devenues nettement moins disposées à financer des petites entreprises, fussent-elles novatrices, aux premières étapes de leur développement.

3.6 L'essor du marché européen du capital-risque fait partie des objectifs de la stratégie globale Europe 2020. Dans l'Acte pour le marché unique⁽¹⁾, la Commission européenne s'est

engagée à assurer que d'ici 2012, les fonds de capital-risque établis dans un État membre, quel qu'il soit, puissent lever des capitaux et investir librement dans toute l'UE.

3.7 Dans son document du 7 décembre 2011, la Commission a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux fonds de capital-risque européens. Le point cardinal de cette initiative est de prévoir que dans l'Espace économique européen, les fonds de capital-risque auront la possibilité d'obtenir un statut de fonds européen («passeport»), pour autant qu'ils satisfassent à certaines exigences réglementaires. Ledit passeport les autorisera à agir librement et à lever des fonds dans chaque État. Aux auteurs des investissements, il donnera l'assurance qu'ils bénéficient d'une protection élémentaire et il fera par ailleurs baisser les coûts liés à la réglementation que doivent assumer les sociétés de gestion pour accéder aux différentes catégories d'investisseurs et de marchés.

3.8 Le règlement proposé traite ces problèmes:

- en établissant une définition du «fonds de capital risque européen», qui doit répondre aux grandes conditions suivantes: i) consacrer aux PME au moins 70 % du total de ses apports en capital, ii) gérer des actifs qui, au total, ne dépassent pas un plafond de 500 millions d'euros, iii) apporter des fonds propres ou des quasi fonds propres à ces PME (c'est-à-dire des «capitaux frais») et iv) ne pas recourir à l'effet de levier (autrement dit, ne pas investir de capitaux pour des montants supérieurs à ceux engagés par les investisseurs, de manière à ne pas être endetté), les seuls emprunts qui lui sont autorisés étant ceux à court terme, destinés à couvrir des besoins exceptionnels de liquidités;
- en instaurant des règles uniformes relatives aux catégories d'investisseurs qui sont considérés comme habilités à investir dans les «fonds de capital-risque européens». Les fonds répondant à ces conditions ne peuvent être commercialisés qu'après des investisseurs reconnus comme investisseurs professionnels en vertu de la directive 2004/39/CE et de certains autres investisseurs traditionnels en capital-risque, tels que les particuliers fortunés ou les investisseurs providentiels;
- en prévoyant pour tous les gestionnaires de fonds de capital-risque candidats admissibles des conditions uniformes d'enregistrement, ainsi qu'un passeport valable à l'échelle de l'UE, de manière que l'accès aux investisseurs habilités leur soit ouvert sur tout le territoire de l'UE et que soit favorisée l'instauration de conditions de concurrence égales pour tous les participants au marché du capital-risque;
- en édictant des exigences minimales que le gestionnaire doit respecter en matière de transparence, d'organisation et de conduite des affaires.

4. Observations générales et particulières

4.1 La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative aux fonds de capital-risque européens s'inscrit dans les efforts déployés en matière réglementaire pour créer un environnement plus favorable quant à la manière dont fonctionne le marché du capital-risque, ainsi que pour influencer davantage sur les PME. Le CESE estime qu'elle pose un excellent premier jalon pour développer en Europe un secteur des technologies contemporaines qui soit novateur et durable, employant des travailleurs européens hautement qualifiés et bien formés et participant activement à la création d'emplois.

⁽¹⁾ Voir http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_fr.pdf, 13 avril 2011.

4.2 Le CESE souligne que la vocation même d'un instrument d'investissement efficace est d'offrir à différents types d'investisseurs la possibilité d'investir collectivement tout en leur assurant une optimisation fiscale, notamment en ce qu'il leur évite une double imposition, concernant ici l'impôt prélevé sur l'investissement de portefeuille et la taxe sur les versements effectués au profit des instances qui ont investi dans le fonds. Il apparaît qu'en l'absence d'une référence à la question de la transparence fiscale, le passeport ne présentera qu'un intérêt limité.

4.3 Pour parvenir à aider les investisseurs institutionnels à accéder au marché du capital-risque, il serait nettement plus rapide et facile d'opter pour l'utilisation du mécanisme des «fonds de fonds», qui permet d'obtenir une dispersion significative du risque au niveau des investissements de portefeuille. Les fonds de fonds constituent un moyen approprié d'investir en capital-risque dans le cas des investisseurs institutionnels qui ne peuvent y consacrer qu'un faible volant de ressources ou ne se sont pas dotés de compétences étendues dans l'investissement direct en fonds. Selon des données de l'Association européenne du capital-investissement et du capital-risque (EVCA), les fonds de fonds sont intervenus à hauteur de 13,5 % en 2009 dans l'apport de capitaux nouveaux aux fonds de capital-risque et de capital-investissement, tandis que ce pourcentage a été en moyenne de 14,1 % sur l'ensemble de la période 2005-2009 et qu'ils sont arrivés en deuxième position, après les fonds de pension, sur la liste de leurs pourvoyeurs de capitaux.

4.4 Le CESE demande qu'il soit prévu une période de transition pour la mise en œuvre des exigences fixées en matière de plafond, afin de tenir compte des disparités entre États membres dans le niveau des revenus.

4.5 Le CESE estime que les fonds de capital-risque européens devraient être des structures de type fermé qui investissent au moins 70 % de leurs apports en capital et de leur capital souscrit dans des actifs qui sont des investissements admissibles, afin de garantir qu'il ne soit pas possible, avant leur liquidation, de racheter leurs actions, que ce soit en espèces ou en titres. Il convient également de prévoir qu'ils doivent être établis dans l'Union européenne, afin d'éviter que bien que dirigés par des gestionnaires européens, ils ne s'implantent dans des paradis fiscaux à des fins d'évasion fiscale.

4.6 Il conviendrait de renforcer le système de protection des investisseurs en prévoyant la désignation d'un dépositaire chargé de la garde des actifs, de la surveillance du flux de liquidités et des fonctions de contrôle. La directive OPCVM dispose qu'un dépositaire doit être désigné pour les organismes de placement collectif. Ce principe a également été inscrit dans la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (AIFM). Afin de garantir la cohérence du cadre de l'Union, un dépositaire devrait également être nommé pour les fonds de capital-risque européens.

4.7 Le nouveau règlement ne résout pas le problème de la faiblesse nominale que présente le marché du capital-risque.

L'économie des fonds d'investissement est gouvernée par deux phénomènes. Le premier est la croissance soutenue du secteur des fonds de pension, qui a entraîné un gonflement régulier du volume des capitaux que les investisseurs mettent à la disposition des fonds de capital-risque ou de capital-investissement. Or, les règles qui régissent le partage des risques d'investissement dans les portefeuilles de placement veulent que ceux des fonds de capital-risque comportent idéalement de huit à douze entreprises. Si le nombre de leurs investissements se situe en deçà, ils risquent davantage, tandis que s'ils dépassent cette limite, leurs frais de gestion s'en trouvent augmentés. L'effet combiné d'une offre grandissante de capitaux et de cette règle de l'optimisation des portefeuilles aboutit inévitablement à ce que la taille des fonds tende constamment à augmenter, nécessitant en retour d'augmenter la valeur de chacun des investissements consentis dans la société de portefeuille. Au bout du compte, le gonflement de l'épargne de retraite (de long terme) a eu pour conséquence que les placements se sont détournés du capital-risque pour se porter vers le capital-investissement.

4.8 Le second phénomène est lié au mode de rémunération des gestionnaires de fonds, qui prend la forme d'un pourcentage de la valeur des capitaux gérés. De ce mécanisme, il s'ensuit que leur rétribution sera d'autant plus élevée que la taille du fonds est importante. Il en résulte que pour toute équipe gestionnaire, les fonds de capital-investissement, avec leur taille considérable, représentent une option bien plus lucrative (!) que les fonds de capital-risque, de faible ampleur, qui présentent des risques d'investissement et des coûts de gestion bien plus élevés. La résultante de ces deux mouvements est que le marché du capital-risque s'affaiblit par rapport à celui du capital-investissement, en termes relatifs s'entend, c'est-à-dire augmente moins vite que lui, étant donné que les capitaux tendent à se diriger vers les fonds et les investissements de plus grande envergure, lesquels servent par ailleurs les intérêts des gestionnaires opportunistes de ces instruments.

4.9 Le règlement proposé étant impuissant à atténuer ces deux mécanismes, le CESE invite la Commission à approfondir sa réflexion à ce sujet.

4.10 Il conviendrait d'autoriser les investissements réalisés par les dirigeants d'une société lorsqu'ils consistent à investir dans les fonds de capital-risque admissibles dont ils assurent la gestion, étant donné qu'ils démontrent ainsi leur engagement et leur sens des responsabilités.

4.11 Le CESE est favorable aux fonds de capital-risque consacrés aux technologies de la société de l'information, à l'efficacité énergétique et aux sources d'énergie renouvelables, qui sont susceptibles d'aider à atteindre les objectifs de la stratégie globale Europe 2020.

4.12 Le CESE approuve l'initiative d'habiliter la Commission à adopter des actes délégués et l'encourage à poursuivre son suivi des développements et évolutions du marché du capital-risque.

Bruxelles, le 26 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le niveau sonore des véhicules à moteur

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD)

(2012/C 191/14)

Rapporteur unique: **M. RANOCCHIARI**

Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont décidé respectivement le 19 janvier 2012 et le 15 décembre 2011, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le niveau sonore des véhicules à moteur

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 106 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE est favorable à l'initiative de la Commission de mettre à jour, en les réduisant, les limites d'émission de bruit des véhicules à moteur. Et ce, même si la proposition est formulée dans une période où l'industrie automobile européenne est aux prises avec une crise du marché, qui a commencé en 2008 mais ne semble pas devoir diminuer et pose avec force le problème de la surcapacité de production des usines européennes.

1.2 Le CESE souscrit également aux objectifs ambitieux de la proposition, qui, selon la Commission, permettront de réduire la pollution sonore des véhicules d'environ 25 % au total. En effet, l'augmentation colossale du trafic enregistrée en particulier ces vingt dernières années exigeait d'intervenir pour protéger la santé et le bien-être des citoyens.

1.3 Le CESE remarque cependant que, même dans ce cas, le problème n'est pas traité suivant une approche intégrée, laquelle aurait permis, grâce à des mesures d'intervention dans d'autres secteurs connexes, de réduire encore plus efficacement le bruit et donc de susciter davantage d'adhésion de la part des citoyens, avec un rapport coût/avantages indubitablement supérieur.

1.4 De plus, le CESE est très perplexe quand au fait que les nouvelles limites sont appliquées sur la base d'une classification des véhicules qui remonte à 1985, et ne tient dès lors pas compte de l'évolution du marché, avec la multiplication et la diversification des modèles et de leurs différents usages. Il devrait être envisagé de créer de nouvelles classes, avec des limites adaptées à leurs spécificités.

1.5 Enfin, le CESE estime que la proposition ne prend pas suffisamment en compte les délais nécessaires pour réaliser les interventions requises afin d'adapter les véhicules aux nouvelles limites de bruit. Les constructeurs devront, dès à présent, revoir

toute l'architecture des véhicules, en essayant de parvenir à un difficile compromis entre la réduction du bruit et le respect des autres dispositions déjà en vigueur concernant la sécurité, la consommation, les émissions, etc.

1.6 Pour toutes ces raisons, le CESE espère que le calendrier proposé sera réexaminé et que sa première phase (deux ans après l'approbation du règlement) sera supprimée: en effet, elle implique un alourdissement des coûts, entre autres, pour la ré-homologation du type. Il conviendra de viser directement le résultat final, avec un meilleur rapport coût/avantages, en prévoyant un délai de réalisation («lead time») ⁽¹⁾ plus adapté, qui devrait être de 7 ans (au lieu de 5) pour les nouvelles homologations et de 9 ans (au lieu de 7) pour les nouvelles immatriculations.

2. Introduction et contexte législatif

2.1 Le bruit est communément défini comme un «son non désiré» ou comme «une sensation auditive désagréable et pénible», et c'est l'une des principales causes de la détérioration de la qualité de vie dans les villes, avec des effets nocifs graves potentiels sur la santé des citoyens ⁽²⁾.

2.2 Le bruit ambiant, ou pollution acoustique, se mesure, c'est bien connu, en décibels A (dB(A)), et les sons perçus par l'homme varient de 0 dB(A) à 140 dB(A) avec un seuil de douleur fixé à 120 dB(A). L'Organisation mondiale de la santé préconise un niveau maximal de bruit en dehors des «zones fermées» (maisons, bureaux) de 55 dB(A), mais l'Agence européenne pour l'environnement estime que la moitié de la population vivant dans des zones urbaines est exposée à

⁽¹⁾ *Lead time*: temps nécessaire à l'industrie pour mettre en œuvre toute nouvelle exigence impliquant des interventions structurelles sur les véhicules.

⁽²⁾ JO C 317 du 23.12.2009, p. 22.

des niveaux de bruit supérieurs à ce seuil. À titre d'échelle d'évaluation concrète, l'on peut rappeler qu'on enregistre 50 dB(A) dans une rue résidentielle, que le moteur d'un jet émet 120 dB(A), un train à grande vitesse 100 dB(A), une automobile à pleine vitesse 74 dB(A), mais que le niveau de bruit sur une artère au trafic élevé atteint 80 dB(A).

2.3 Dans le cas particulier de l'exposition des personnes au bruit de la circulation, l'on peut envisager de multiples types d'interventions pour améliorer la situation, mais le premier consiste sans nul doute à diminuer le bruit à la source, c'est-à-dire à réduire les valeurs limites des émissions sonores des véhicules individuels.

2.4 Le niveau sonore des véhicules à moteur à quatre roues est l'objet de la directive 70/157/CEE qui fixait, dès 1970, les méthodes d'essai et les limites de bruit pour la réception de ces véhicules. Au fil des années, plusieurs modifications ont été apportées à la directive de base, qui ont consisté à revoir à la baisse les limites des émissions sonores afin de réduire le bruit ambiant, jusqu'en 1996, date de la dernière intervention en la matière, qui a fixé les limites à 74 dB(A) pour les automobiles et à 80 dB(A) pour les véhicules lourds destinés au transport de marchandises.

2.5 Ce long processus a enregistré des résultats significatifs car il a permis une réduction des émissions de bruit de 85 % (- 8 dB(A)) pour les voitures et de plus de 90 % (- 11 dB (A)) pour les poids lourds par rapport aux valeurs limites initiales établies par la directive de 1970.

Néanmoins, la pollution sonore n'a pas été réduite proportionnellement à ces limites, pour toute une série de raisons, et en premier lieu à cause de l'augmentation du trafic routier, qui a triplé entre les années 1970 et aujourd'hui. Face à cette augmentation du trafic, l'on s'est également demandé si les méthodes utilisées jusque-là pour mesurer les émissions sonores, et surtout celles des automobiles, sont toujours valables.

2.6 À cette fin, le groupe de travail sur le bruit de la CEE-ONU ⁽³⁾ a élaboré une nouvelle méthode d'essai qui a été publiée en 2007, et a été ces trois dernières années évaluée parallèlement à la méthode existante. Cela a permis de réaliser une base de données regroupant les résultats des essais effectués avec la méthode en vigueur (A) et la nouvelle méthode (B) et de quantifier les différences entre les deux méthodes.

2.7 La Commission européenne a donc chargé le centre d'études néerlandais TNO d'effectuer une comparaison entre les deux méthodes d'essai, laquelle a été achevée en mars 2011, lorsque TNO a délivré à la Commission son rapport intitulé «Venoliva – Vehicle noise limit values (Valeurs limites de bruit des véhicules)», qui a largement inspiré la proposition de règlement examinée dans le présent avis.

2.8 Concernant les automobiles, TNO a effectué ses contrôles sur 653 véhicules et a mis en évidence une différence moyenne de - 2,1 dB(A) entre le test B et le test A. Concrètement, il s'avère que 90 % des automobiles contrôlées étaient déjà sous la limite prévue de 74 dB(A), alors que les véhicules lourds commerciaux peinaient à respecter les limites actuelles lorsque le test B était utilisé.

3. La proposition de la Commission européenne

3.1 Eu égard à ces considérations, la Commission entend abroger la directive de 1970 et ses modifications ultérieures, en proposant un règlement prévoyant quatre nouvelles prescriptions par rapport à la législation en vigueur:

- de nouveaux protocoles d'essai;
- de nouvelles valeurs limites;
- des dispositions supplémentaires en matière d'émission de bruit;
- un niveau de bruit minimum pour les véhicules électriques et électriques-hybrides.

3.1.1 Nouveaux protocoles d'essai. Comme il a été rappelé dans l'introduction, les résultats obtenus avec la nouvelle méthode (B) sont, en fonction des catégories de véhicules, inférieurs de jusqu'à 2 dB(A) à ceux obtenus avec l'ancienne méthode (A) sur environ 90 % des essais effectués. Cela a convaincu la Commission de fixer comme valeurs limites de base non plus 74 dB(A) comme dans l'actuelle législation, mais 72 dB(A).

3.1.2 Nouvelles valeurs limites en deux étapes. Dans une première étape (deux ans après la publication du règlement), les valeurs limites pour la réception des véhicules légers destinés au transport de personnes seront abaissées de 2 dB(A), et celles pour les véhicules lourds destinés au transport de marchandises de 1 dB(A). Lors de la deuxième étape (cinq ans après la publication), l'on prévoit une nouvelle réduction de 2 dB(A) tant pour les véhicules légers que les véhicules lourds. Sept ans après la publication, tous les véhicules devront répondre à ces nouvelles limitations pour pouvoir être immatriculés et vendus.

3.1.3 Dispositions supplémentaires en matière d'émission de bruit (ASEP). La nouvelle méthode d'essai (B) est considérée comme réaliste dans des conditions de circulation normale mais risque, selon la Commission, d'être moins fiable dans des conditions de circulation très intense. Aussi la Commission prévoit-elle d'introduire des dispositions supplémentaires de test par rapport à celles utilisées pendant la période de monitoring de trois ans déjà mentionnée (test avec accélération constante de 2,0 m/s²). À cela s'ajoutera le test ASEP (accélération maximale de 3,0 m/s²) pour rapprocher les émissions relevées dans le cadre de la réception de véhicules à celles relevées dans la réalité, sur route, par trafic soutenu.

3.1.4 Bruit minimum des véhicules électriques et électriques-hybrides. Le caractère silencieux de ces types de véhicules à faible vitesse peut représenter un danger pour les malvoyants, et pas seulement pour eux, car il manque un élément sonore signalant leur approche. Sur ce point, la Commission suggère seulement, sans obligation légale pour les constructeurs, d'installer sur ces véhicules un système sonore ou AVAS (Acoustic Vehicle Alerting System, «système sonore d'annonce d'un véhicule»), lequel doit toutefois répondre à des exigences précises.

⁽³⁾ Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations unies (Genève, www.unecp.org).

4. Remarques générales

4.1 Le CESE souscrit à l'initiative de la Commission visant à mettre à jour, sous la forme d'un règlement, les limites d'émission de bruit des véhicules à moteur, compte tenu de l'augmentation du trafic qui a été enregistrée en Europe, notamment dans les grandes zones urbaines.

4.2 Le CESE regrette toutefois que le problème n'ait pas été examiné sous l'angle d'une approche intégrée, principe qui devrait guider toutes les interventions législatives européennes, dans ce secteur comme dans les autres, et qui aurait permis en l'espèce de parvenir à des résultats plus rapides, plus substantiels et, partant, plus visibles pour les citoyens, avec un meilleur rapport coût/avantages.

4.3 Les réductions qui sont aujourd'hui proposées pour les véhicules neufs n'auraient des effets bénéfiques qu'à moyen et long terme, après le renouvellement du parc automobile. Il serait en revanche possible d'obtenir des réductions beaucoup plus notables en intervenant sur les revêtements des routes, sur les infrastructures locales, en adoptant une gestion intelligente du trafic et en effectuant des contrôles plus réguliers et plus approfondis sur les véhicules en circulation. Un entretien approprié des routes peut permettre une réduction supplémentaire de plus de 5 dB(A), tandis que l'utilisation de types particuliers d'asphalte pourrait réduire le bruit du trafic routier de jusqu'à 10 dB(A). Décongestionner le trafic par l'aménagement de contournements, de voies préférentielles, par le recours aux systèmes de transport intelligent (STI), etc., permettrait une réduction similaire. Sans ignorer un autre aspect important: la formation du conducteur, qui est souvent le premier responsable du bruit excessif de son moyen de locomotion.

4.4 Enfin, il ne faut pas oublier que, s'il est possible de réduire techniquement le bruit émis par les voitures (moteur, dispositifs d'admission et d'échappement, etc.), il existe un seuil au-dessous duquel on ne pourra plus descendre, à savoir le bruit du roulement des pneumatiques sur la route. Cela est également valable pour les véhicules électriques et électriques-hybrides, qui sont assurément silencieux à bas régime, au point que la Commission prévoit l'installation d'un système AVAS sur ces véhicules. En fait, un contrôle effectué sur six différents modèles de véhicules électriques et électriques-hybrides actuellement sur le marché⁽⁴⁾ a montré que, à des vitesses plus élevées (50 km/h), le niveau de bruit moyen de ces voitures était de 68,3 dB(A), soit au-dessus des 68 dB(A) prescrits pour les voitures avec moteur à combustion interne suivant la nouvelle réglementation.

4.5 Pour ce qui concerne le contenu du règlement proposé, le CESE se pose cependant quelques questions et exprime quelques inquiétudes, lesquelles seront peut-être levées au cours du débat devant le Parlement européen et le Conseil.

4.6 La première question concerne la «catégorisation» des véhicules aux fins de la diminution du bruit. Les catégories prévues sont les catégories «historiques», c'est-à-dire remontant à la réglementation de 1985. Il n'a pas été tenu compte de

l'évolution du marché, autrement dit de la multiplication et la diversification des modèles et de leurs différents usages. Sans entrer dans les détails, le CESE estime qu'une révision des catégories avec la création de nouvelles sous-catégories, qui auraient des limitations évidemment adaptées à leurs spécificités, permettrait de mieux refléter la réalité du parc automobile actuel et à venir. Pour donner quelques exemples, on peut remarquer que la sous-catégorie M3 concerne en bloc les autobus urbains et les cars de tourisme, sans prévoir de distinction entre eux.

La situation des automobiles à haute performance, autrement dit des voitures de sport, est encore plus critique. Il s'agit d'un secteur de niche pour ce qui est du volume produit, mais d'un secteur de pointe qui représente l'excellence de l'industrie automobile européenne dans le monde, et a des retombées en termes d'innovation pour le développement des voitures de série. En l'absence de redéfinition des sous-catégories de la catégorie M1 (automobiles), il sera très difficile de continuer à produire et donc de vendre de tels véhicules, qui devront diminuer leur volume sonore de 6-7 dB(A) en seulement 5 ans.

4.7 Le second sujet de préoccupation du CESE, encore plus fort, concerne le calendrier prévu par la Commission qui, faute d'avoir fait les mises à jour nécessaires ces dernières années, entend rattraper le temps perdu sans tenir dûment compte du **délai de réalisation («lead time»)** nécessaire aux constructeurs.

4.7.1 Dans la première phase, la diminution de 2 dB(A) pour tous les véhicules légers et de 1 dB(A) pour les véhicules lourds suppose déjà de modifier toute l'architecture des véhicules, au prix d'un effort industriel colossal, qui consiste en fait à parvenir à un compromis entre la réduction du bruit et le respect des autres dispositions déjà en vigueur (sécurité, émissions, consommation, etc.). Les interventions nécessaires conduiront par exemple à une augmentation très significative de la masse des véhicules (augmentation du volume des pots d'échappement, ajout de protections et de matériaux insonorisants) qui se traduira par une augmentation de la consommation et donc des émissions polluantes. Il faut avoir à l'esprit que toute intervention en la matière concerne le véhicule dans son ensemble, toutes ses parties étant comprises comme des sources de bruit externe: il n'est pas possible d'obtenir des résultats par la simple application de dispositifs isolés.

4.7.2 Le bénéfice qui résulterait de la réduction du bruit émis par les pneumatiques, telle que prévue par le règlement 661/2009, ne peut pas non plus permettre d'atteindre les résultats escomptés pour la première étape (comme le prétendent certains, du moins pour les catégories M1 et N1). En effet, ces pneumatiques sont déjà largement présents sur le marché et deviendront obligatoires pour les nouveaux véhicules à compter de novembre 2013. Cependant, on estime que le gain sur le plan de la réduction des émissions sonores sera de 0,5 dB(A), et seulement en 2016.

4.7.3 Les véhicules doivent donc être repensés, redéveloppés et conçus à nouveau par des ingénieurs. Il est bien connu que la refonte d'un véhicule dans son ensemble prend entre 5 et 7 ans, suivant le type, pour les véhicules légers, et jusqu'à 10 ans pour les véhicules lourds, sans parler de la nécessité d'un nouvel agrément.

⁽⁴⁾ Source: ACEA (Association des constructeurs européens d'automobiles).

4.8 Compte tenu de tout ce qui précède, le CESE se demande s'il ne serait pas plus approprié de réexaminer les délais et modalités de réalisation de la réduction d'émissions sonores escomptée. Cela pourrait être réalisé en supprimant l'étape de la première phase, qui comporte un alourdissement des coûts, entre autres, pour la nouvelle réception par type, en visant directement le résultat final, avec un meilleur rapport coût-avantages, en prévoyant une révision des sous-catégories, au moins les plus problématiques, et un délai de réalisation plus adapté, qui pourrait être de 7 ans pour les nouvelles homologations et de 9 ans pour les nouvelles immatriculations.

4.9 Il s'agirait quoi qu'il en soit de s'engager dans des investissements progressifs colossaux, dans une période où tous les constructeurs européens sont confrontés à une crise du marché qui, commencée en 2008, semble devenir toujours plus aiguë. Inévitablement, ces investissements seraient reportés sur les épaules des consommateurs, avec le risque de voir s'accroître le ralentissement du renouvellement du parc automobile, notamment pour les véhicules lourds destinés au transport de marchandises, au détriment de l'objectif visé par le nouveau règlement.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers, abrogeant la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil (refonte)

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD)

(2012/C 191/15)

Rapporteur unique: **M. IOZIA**

Le 2 décembre 2011, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers, abrogeant la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil» (refonte)

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la proposition de refonte de la directive 2004/39/CE, ou directive MIF, qui définit un cadre réglementaire pour la prestation de services concernant des instruments financiers tels que le courtage, le conseil, la gestion de portefeuilles et la souscription de nouvelles émissions par des banques ordinaires et des banques d'investissement, ainsi que pour les opérations effectuées sur les marchés réglementés par des opérateurs de marché.

1.2 L'objectif premier de la directive est d'accroître la transparence, d'améliorer l'efficacité des échanges et de limiter la volatilité des marchés, mais aussi de renforcer l'honnêteté des intermédiaires et la protection des investisseurs et d'ouvrir les marchés européens à une véritable concurrence en matière de prestation de services financiers. Le CESE appuie ces objectifs et est d'avis que l'ensemble de la proposition va dans la bonne direction.

1.3 À la lumière du nouveau traité, le CESE considère que la base juridique retenue par la Commission est peut-être insuffisante et ne rend pas pleinement compte des implications que comporte la directive. La protection des consommateurs, le renforcement et le développement du marché intérieur, qui sont des éléments essentiels de la directive, reposent sur des bases juridiques plus structurées et complexes et garantissent de meilleures procédures de participation ainsi que le rôle des organes de représentation.

1.4 La proposition de refonte de la directive prend en compte l'évolution législative intervenue à ce jour et avance des solutions nouvelles et mieux définies concernant les responsabilités des opérateurs. Le CESE approuve le choix de la refonte, rendue nécessaire par la complexité accrue du marché financier, par l'évolution du marché et des outils technologiques

utilisés, qui ont rendu obsolètes un certain nombre de dispositions antérieures, mais aussi et surtout par la faiblesse de la régulation du marché des instruments financiers par rapport à celui des titres, qui est géré par les opérateurs financiers.

1.5 Le CESE considère que la proposition atteint l'objectif consistant à consolider le marché financier de l'UE et à le rendre plus intégré, plus efficient et plus concurrentiel, en conjuguant les impératifs de la transparence et de la protection des consommateurs, en réduisant la spéculation débridée vue comme une fin en soi et détachée du contexte économique et social, en particulier concernant les instruments négociés essentiellement de gré à gré (OTC).

1.6 Le CESE réitère son opposition à un recours excessif et disproportionné à la délégation de pouvoirs, prévue par l'article 94, qui devrait concerner des questions limitées et bien définies et être exercée pendant une période déterminée. Le Comité souhaite que les institutions législatives européennes apportent des clarifications concernant l'utilisation correcte de cet instrument soumis à une vérification *ex post* et sa compatibilité avec l'esprit et la lettre des traités.

1.7 Le CESE appuie fermement la Commission dans son intention de renforcer le principe des conseils indépendants, qui oblige l'opérateur à déclarer au préalable si le service offert repose sur une base indépendante ou est lié à un réseau de vente. Les épargnants auront ainsi la possibilité de choisir, en fonction de leurs besoins spécifiques, le type de conseils qu'ils souhaitent obtenir.

1.8 Par le passé déjà, le CESE avait réclamé une réglementation claire des ventes s'accompagnant de conseils, c'est-à-dire l'interdiction pour les entreprises financières d'exercer des pressions commerciales sur les opérateurs et les réseaux de vente en

ce qui concerne la vente de certains produits. La proposition à l'examen constitue un premier pas dans la bonne direction et le CESE se félicite que la Commission ait reconnu qu'il convenait d'améliorer la protection des investisseurs et des opérateurs, qui devraient opérer « exclusivement » dans l'intérêt du client, en le conseillant de manière appropriée, sans poser aucune condition quelle qu'elle soit.

1.9 Le CESE invite la Commission à ajouter dans la liste des informations une disposition supplémentaire régissant la qualité des données échangées entre les fournisseurs de données. En raison de leur caractère sensible et de leur importance, le CESE recommande de rendre également obligatoire la présentation de ces informations, ce qui aura des répercussions positives évidentes sur la transparence du marché.

1.10 Le CESE est favorable à l'attribution de nouvelles responsabilités à l'autorité européenne des marchés financiers (AEMF), qui devra notamment adopter une série de normes techniques obligatoires, élaborer des avis, interdire certains produits et certaines pratiques en situation d'urgence, coordonner les activités des autorités nationales et établir des lignes directrices concernant les mesures administratives ainsi que les sanctions à adopter dans des cas précis.

2. Les principales innovations de la proposition

2.1 La proposition conserve la structure de la directive MIF; elle la met à jour à la lumière des dispositions figurant dans les directives introduites ultérieurement et l'enrichit de nouvelles dispositions, essentiellement dans le but de:

- stimuler la compétitivité entre opérateurs et marchés;
- promouvoir la transparence et l'efficacité des marchés;
- renforcer la protection des investisseurs.

2.2 Les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs ont trait aux risques, qu'il convient d'atténuer au moyen de divers mécanismes. En effet, par le passé, certains risques qui avaient été anticipés se sont concrétisés, mettant en évidence la faiblesse des anciens mécanismes d'atténuation des risques.

2.3 Les principales nouveautés introduites par la directive MIF II concernent plus particulièrement les éléments suivants:

- le régime des exemptions et son champ d'application;
- les nouvelles plateformes de négociation;
- la réglementation des activités des entreprises d'investissement et des opérateurs de marché communautaires;
- les règles applicables aux entreprises d'investissement de pays tiers;
- les nouveaux pouvoirs des autorités de surveillance des États membres de l'Union européenne;

— les actes délégués.

3. Observations

3.1 La réforme comporte deux parties: la première concerne la structure du marché, la seconde les questions de transparence. Comme le précise expressément le texte, la proposition vise essentiellement à garantir que tous les échanges soient effectués de manière réglementée et totalement transparente.

3.2 L'un des éléments essentiels de la directive est la fourniture de conseils sur une base indépendante. Le CESE considère que les dispositions en la matière sont bien formulées. Les nouvelles règles imposent aux intermédiaires de préciser à l'épargnant le type de conseils qu'ils s'appêtent à donner (s'ils sont dispensés sur une base indépendante ou non, quelles sont leurs caractéristiques et autres informations).

3.3 Cette disposition permet à tous les investisseurs, quelles que soient leurs ressources, d'obtenir des conseils adaptés à leur profil. Le CESE ne peut que souscrire à cette approche.

3.4 Le principe de transparence adopté permet en effet au client de savoir pour qui travaille le conseiller et aplanit les différences qui existent actuellement dans les différents États membres, accroît la transparence, évite les comportements inadéquats de la part des opérateurs concernés et, en définitive, améliore la protection des investisseurs.

3.5 Sauf en ce qui concerne plus précisément la gestion de portefeuilles, la directive autorise en outre la coexistence des réseaux de conseillers actuels (employés et indépendants) mais leur impose de déclarer leur nature. Le CESE juge cette disposition appropriée du point de vue de la protection de la concurrence et des investisseurs, dans la mesure où la directive donne au client la possibilité de choisir le type de service qu'il préfère en matière de conseils.

3.6 D'une manière générale, le document de la Commission protège le client et ouvre la voie à une coexistence vertueuse de tous les acteurs opérant dans le secteur des conseils financiers, des banques aux conseillers «fee only» en passant par les réseaux de promotion financière.

3.7 Le CESE propose que la notion de conseil soit précisée et comprise dans tout type de service d'investissement (y compris de type général). Selon le CESE, une disposition prévoyant que les conseils ne puissent être dispensés que par des professionnels du secteur pourrait encore renforcer la protection des investisseurs.

3.8 Il convient de préciser que fournir des conseils consiste à recommander un produit adapté au profil du client et qu'un comportement adéquat consiste à donner un conseil approprié. De l'avis du CESE cette disposition a donc également une portée éducative, quel que soit le modèle organisationnel. Le caractère approprié ne dépend pas, ou du moins pas entièrement, du fait que le conseil prenne la forme d'une intégration verticale ou multimarques ou d'un service *fee only* ou de courtage. Le fait de disposer d'un, de dix ou de trente produits ne garantit pas que le conseil donné au client sera pertinent.

3.9 La proposition n'apporte pratiquement pas de modification au critère d'auto-classification du client introduit par la directive MIF I (les intermédiaires classent leurs propres clients au détail sur la base des connaissances et expériences en matière d'investissements qu'ils affirment posséder). L'AEMF fournit une liste de lignes directrices pour rédiger le questionnaire à soumettre aux clients. Plus précisément, il existe différentes catégories de clients, ventilées comme suit: détail, professionnel et contrepartie éligible.

3.10 Si le CESE se félicite de l'amélioration apportée, dans la mesure où les intermédiaires sont désormais en mesure de segmenter efficacement leurs clients, il estime toutefois que la directive ne fournit pas au marché les outils idoines pour protéger ceux-ci à tous les niveaux.

3.11 Le système permettra de «former» le client sur le terrain grâce à du personnel disposant d'une formation appropriée. Toutefois, le CESE considère qu'il est plutôt ambitieux de penser qu'un client de détail puisse évaluer de manière réaliste et correcte ses propres compétences en matière financière, compte tenu notamment du manque de formation financière et du retard avec lequel les programmes en la matière ont été planifiés au niveau européen. C'est pourquoi le Comité suggère que la procédure prévue par la directive soit revue et que l'on ait éventuellement recours à un soutien extérieur pour la «formation» du client.

3.12 La directive introduit un nouveau modèle de rémunération concernant les conseillers indépendants. Contrairement aux conseils dispensés sur une base non indépendante, ceux dispensés sur une base indépendante seront rémunérés directement par le client.

3.13 Il Comité estime que ce nouveau schéma de rémunération améliorera la qualité du service offert, renforcera la protection et permettra de garantir l'honnêteté des professionnels. Le CESE suggère à cet égard d'établir une distinction entre «conseil» et «vente».

3.14 En outre, si la fourniture de conseils à proprement parler a un coût, il est raisonnable de penser que les conseils dispensés concernant des produits plus complexes sont plus onéreux. Le CESE propose dès lors de mener une réflexion sur le fait que des produits moins complexes pourraient être favorisés et plus largement diffusés dans la mesure où ils sont plus économiques.

3.15 Plusieurs des nouvelles dispositions visent à garantir l'honnêteté et un comportement adéquat de la part des banques, qui seront notamment obligées de revoir leurs pratiques commerciales en profondeur. Le CESE est favorable à ces dispositions, qui permettent de mieux protéger les investisseurs. Dans le même temps, il recommande à la Commission de mener une politique de responsabilisation des établissements financiers plutôt que du client.

3.16 Une nouveauté importante est la proposition portant sur un segment de bourse spécifique pour les petites et moyennes entreprises, avec une charge réglementaire plus légère. Le Comité est favorable à cette inclusion spécifique dans la mesure où elle permet de conférer une certaine visibilité à ce segment.

3.17 Le CESE émet toutefois quelques réserves quant à la capacité à mettre cette disposition en œuvre. En effet, il ne s'agit pas d'une nouvelle proposition: cela fait plus de vingt ans que l'on essaie de développer un marché élargi pour les PME et l'on n'a jamais réussi à le rendre opérationnel ni efficace. Aussi le Comité propose-t-il de prévoir des mesures et dispositions spécifiques permettant de réaliser ce marché de manière efficace et efficiente.

3.18 D'une manière générale, la directive fixe des règles de fonctionnement plus claires pour toutes les activités de négociation. Les plateformes de négociation devront veiller à ce que, dans le cadre d'un échange, toutes les données soient exploitables librement dans un délai de 15 minutes et divulguées en temps réel à un coût défini par la Commission sur une «base commerciale raisonnable». Cette mesure constituerait une avancée en matière de formation des prix transparente.

3.19 Le Comité marque son accord sur la procédure qui prévoit l'obligation, pour chaque plateforme, de recourir à des intermédiaires déterminés afin de canaliser les données relatives aux négociations vers l'extérieur. Il considère toutefois que cette disposition dénote une confiance excessive en l'échange spontané d'informations entre les opérateurs, et recommande à la Commission de consacrer un point spécifique à la réglementation de la qualité des données échangées entre fournisseurs de données.

3.20 S'agissant des dérivés sur matières premières, l'objectif de la directive MIF II est de prévenir la spéculation effrénée vue comme une fin en soi. La Commission entend atteindre cet objectif en limitant notamment le montant des contrats qu'un investisseur peut conclure dans un laps de temps donné. Le CESE, comme il l'a déjà répété à plusieurs reprises, considère que la spéculation n'est pas nécessairement négative pour les marchés financiers, dans la mesure où elle augmente les liquidités et le développement des marchés. Le CESE considère que des mesures visant à lutter contre les transactions hautement spéculatives ayant une incidence sur les prix payés par les consommateurs finals sont certes nécessaires, mais recommande toutefois également de procéder à une pondération soignée et équilibrée de ces mesures afin d'éviter toute répercussion négative sur le marché.

3.21 Le CESE considère en outre que bien qu'elle poursuive l'objectif d'une harmonisation entre les pays, la nouvelle réglementation ne semble pas proposer de coordination spécifique entre l'Europe et les États-Unis. Le CESE est favorable au principe d'harmonisation poursuivi mais suggère toutefois de ne pas perdre de vue les coûts additionnels que les acteurs des différents marchés pourraient supporter en raison de l'existence de règles différentes, par exemple sur les marchés des produits dérivés.

3.22 Le CESE est favorable à l'extension du principe de transparence aux phases de pré-négociation de titres et de produits structurés. Il recommande cependant que l'on tienne compte des différences substantielles entre le marché des instruments de capitaux propres et celui des instruments autres que de capitaux propres. La transparence avant négociation est plus importante pour les marchés dirigés par les ordres (comme le marché des actions), alors que la transparence après négociation est plus indiquée pour les marchés dirigés par les prix (comme les marchés d'obligations). Le CESE juge dès lors souhaitable d'établir une distinction entre les marchés concernant l'application du principe de transparence avant et après négociation.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD),

sur la proposition du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD)

et sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution de contrats de concession

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD)

(2012/C 191/16)

Rapporteur: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Le 19 janvier 2012 et le 10 février 2012 respectivement, conformément à l'article 53, paragraphe 1, et aux articles 62 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil ont décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux»

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD).

Le 17 janvier 2012 et le 10 février 2010 respectivement, conformément à l'article 53, paragraphe 1, et aux articles 62 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil ont décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics»

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD).

Le 17 janvier 2012 et le 10 février 2010 respectivement, conformément à l'article 53, paragraphe 1, et aux articles 62 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil ont décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution de contrats de concession»

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 26 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 179 voix pour, 33 voix contre et 12 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La révision des directives relatives aux marchés publics fait partie d'un programme d'ensemble visant une modernisation de grande envergure du système des marchés publics dans l'Union européenne, tant de manière générale que, plus spécifiquement, en ce qui concerne la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. Une nouvelle proposition de directive relative à la passation des contrats de concession, lesquels n'étaient jusqu'à présent régulés que partiellement au niveau européen, a également été introduite.

1.2 L'approbation de l'avis INT/570 du CESE sur le livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de

marchés publics – «Vers un marché européen des contrats publics plus performant» fut quasi unanime, comme il ressort du résultat du vote, raison pour laquelle il convient que le Comité reprenne dans le nouvel avis demandé aujourd'hui les principes et points de vue qui figuraient dans le précédent. Cela n'empêche pas que, disposant désormais de propositions législatives spécifiques et concrètes, l'on ait pu développer dans le présent avis, sur la base de ce large consensus, les principes et points de vue qui ont été dégagés précédemment.

1.3 Le CESE souligne qu'il est important de prendre en compte, dans la passation des marchés publics, les aspects de la stratégie Europe 2020 liés à l'innovation, à l'environnement et aux questions sociales.

1.4 Il est proposé concrètement de promouvoir la qualité et l'innovation en matière de marchés publics, de réduire les charges administratives inutiles, d'inclure les aspects environnementaux et sociaux (en faveur de la protection de l'emploi et des conditions de travail ainsi que des personnes handicapées et d'autres catégories défavorisées), de promouvoir l'utilisation de l'offre la plus avantageuse économiquement de préférence au prix le plus bas – ce qui devrait être l'exception plutôt que la règle –, tout cela en vue de favoriser des marchés publics plus intelligents et plus performants, de garantir une plus grande professionnalisation, une participation accrue des PME, y compris des entreprises sociales, de lutter contre le favoritisme, la fraude et la corruption et de promouvoir des marchés publics européens à caractère transfrontalier. Le CESE est également favorable à ce que soit appliqué le principe de prendre en compte les coûts du cycle de vie, étant donné la nécessité de promouvoir le développement durable.

1.5 Le CESE estime que des procédures de passation de marchés communes au niveau européen garantissent une plus grande transparence et objectivité. Quoi qu'il en soit, les propositions laissent à chaque État membre une latitude considérable sur le plan administratif pour adapter ses procédures et ses outils à sa situation particulière. Tous ces paramètres, s'ajoutant à ceux de la qualité et de la professionnalisation, sont indubitablement profitables pour les citoyens et l'intérêt général.

1.6 À l'issue d'un long débat sur les services d'intérêt général (SIG), l'on est parvenu à la conclusion qu'ils ne constituaient pas des marchés publics à proprement parler, mais des services fournis par les autorités ou en leur nom. Le CESE rappelle que les pouvoirs adjudicateurs ont toute liberté pour réaliser eux-mêmes tout ou partie de leurs tâches ou pour les externaliser lorsqu'ils le jugent opportun.

1.7 Le CESE confirme à nouveau qu'il est favorable à l'adjudication de contrats réservés à des ateliers protégés employant des travailleurs handicapés ainsi qu'à des entreprises sociales offrant des emplois à d'autres groupes défavorisés, en vue de garantir l'égalité des chances pour tous les citoyens et favoriser l'intégration sociale.

1.8 Les règles de confidentialité relatives aux informations contenues dans les offres des entreprises doivent être renforcées.

1.9 Il convient, le cas échéant, d'étendre les spécifications techniques afin d'englober les caractéristiques de production/des procédés. Cela permettrait de simplifier et de rendre plus transparent le champ dont disposent les pouvoirs adjudicateurs pour pouvoir faire des choix importants s'agissant de promouvoir des objectifs de durabilité tels que la pérennité environnementale, la mise en œuvre des conventions collectives, les normes et conditions de travail et le principe de l'égalité de rémunération pour un travail équivalent.

1.10 Concernant toujours les spécifications techniques, le CESE se félicite que l'on oblige à prendre en compte dans leur rédaction, sauf dans les cas dûment justifiés, les critères d'accessibilité pour les personnes handicapées et de conception pour tous les utilisateurs.

1.11 Concernant les motifs d'exclusion visés à l'article 55, paragraphe 3, de la proposition de directive sur la passation

des marchés publics, le CESE juge positif que les pouvoirs adjudicateurs puissent exclure des marchés les soumissionnaires qui ne rempliraient pas les obligations établies par la législation de l'Union européenne en matière sociale, dans le domaine du travail ou de l'environnement, ou les dispositions internationales du droit social et environnemental énumérées à son annexe XI. Il conviendrait néanmoins de prévoir expressément, car il apparaît évident qu'il y a lieu de le faire, la possibilité de les exclure lorsqu'ils ne respectent pas la législation nationale de chaque État membre dans le domaine social, du travail ou de l'environnement selon les cas, ou les conventions collectives en vigueur au lieu où le travail, le service ou l'approvisionnement sont effectués. Quoi qu'il en soit, le CESE estime que ces exclusions pour de tels motifs devraient être obligatoires.

1.12 Il conviendrait, dans l'article 57 de la proposition de directive sur les marchés publics, comme préconisé dans l'avis antérieur INT/570 du CESE, d'exiger expressément du soumissionnaire une certification des intéressés établissant qu'ils «respectent la législation applicable dans chaque pays en matière d'intégration professionnelle des personnes handicapées, par exemple l'obligation légale de recruter un certain nombre ou un certain pourcentage de personnes handicapées, dans les pays où existe une obligation légale en ce sens». En toute logique, cela ne sera pas nécessaire dans les pays où une telle obligation n'existe pas.

1.13 De même, comme le CESE l'a rappelé dans l'avis INT/570, la convention C94 de l'OIT sur les clauses de travail dans les contrats publics adoptée en 1949 est actuellement contraignante dans dix États membres de l'UE, même si d'autres, notamment l'Irlande, l'appliquent volontairement dans les contrats publics. Le CESE prend acte des principes exposés dans la convention et propose d'encourager les États membres à ratifier la convention et à en suivre les principes.

1.14 Le CESE estime que l'attribution du contrat selon «le prix le plus bas» ou le «coût le plus bas» est un critère qui continue de jouer un rôle démesuré et auquel il est trop fait recours. Cette utilisation excessive a un effet inhibiteur sur l'innovation et la recherche d'une qualité supérieure et d'un meilleur rapport qualité/prix, demandés dans la stratégie Europe 2020, et ne se traduit pas nécessairement pas une plus grande valeur. Par conséquent, le critère du prix le plus bas devrait toujours être l'exception et non la règle.

1.15 Le CESE est d'avis que les dispositions relatives à la sous-traitance doivent être renforcées. L'existence de nombreux niveaux de sous-traitance soulève des difficultés lorsqu'il s'agit d'appliquer les conventions collectives, les normes du travail et les procédures en matière de santé et de sécurité. Il conviendrait d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux pouvoirs publics pour qu'ils puissent exercer une influence afin que les marchés publics atteignent leurs objectifs sociaux, environnementaux et de qualité. Il conviendrait également de déclarer les détails relatifs aux principaux sous-traitants avant l'adjudication du marché; de même, les pouvoirs publics devraient spécifier les responsabilités et les obligations des parties afin de permettre une supervision et un contrôle effectifs du marché. Il conviendrait enfin d'établir les mécanismes nécessaires pour que les pouvoirs publics puissent opposer leur veto et rejeter certains sous-traitants en cas de doute.

1.16 Le CESE est partisan de maintenir la différence entre les services de type A et ceux de type B, pour autant que cela ne compromette pas la sécurité juridique et la possibilité de proroger les contrats transfrontières de services de type B. Déjà dans l'avis INT/570, le CESE préconisait une révision périodique par la Commission de la liste des services de type B, dans l'objectif de déterminer si certains d'entre eux peuvent avantageusement se transformer en services de type A. En tout état de cause, le CESE se dit préoccupé pour les divers contrats de services publics qui se trouvaient auparavant dans la liste des services de type B et ont été supprimés, suivant les cas, des annexes XVI ou XVII des propositions, lesquelles annexes regroupent les services auxquels s'applique la procédure prévue par les articles 74 à 76 et 84 à 86 des deux propositions. Par ailleurs, le CESE estime qu'il convient de supprimer la référence aux services religieux et aux services prestés par les syndicats, lesquels sont actuellement inclus dans les annexes XVI et XVII des propositions.

1.17 Le CESE estime qu'il subsiste de sérieux doutes quant à la nécessité d'une directive de l'UE sur l'attribution des contrats de concession et rappelle la résolution du Parlement européen du 25 octobre 2011 sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics (2011/2048 (INI)) dans laquelle il est dit «qu'une proposition d'acte législatif relatif aux concessions de services ne se justifierait qu'en vue de remédier à d'éventuelles distorsions du marché intérieur; souligne qu'aucune distorsion de cet ordre n'a été identifiée à ce jour». Le CESE plaide pour la réalisation d'une nouvelle évaluation d'impact complète avant d'aller plus loin avec ces propositions.

1.18 Le CESE considère que les services d'intérêt économique général sont souvent régis par des réglementations spécifiques de l'UE ou nationales visant à garantir qu'ils sont accessibles, et ce à des prix abordables, et qu'ils sont de qualité, tout en garantissant l'égalité de traitement et l'accès universel, la sécurité et les droits des utilisateurs, règles qui devraient être rappelées et garanties par la proposition à l'examen. Conformément au protocole sur les services d'intérêt économique général du traité de Lisbonne, les autorités nationales, régionales et locales doivent conserver l'importante marge discrétionnaire dont elles disposent s'agissant de décider des modalités d'organisation et de fourniture de ces services et de la définition de leurs caractéristiques, afin d'assurer la poursuite de leurs objectifs d'intérêt général.

1.19 Les autorités publiques peuvent à bon droit choisir d'exécuter des marchés publics de manière interne («in house», par des moyens propres) ou de coopérer avec d'autres autorités publiques, cette possibilité étant reconnue par les traités européens et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, dans le respect des principes de transparence.

1.20 Le CESE préconise la mise en place, dans les États membres, de mécanismes de surveillance nationaux pour la mise en œuvre et le contrôle de la passation des marchés publics.

2. Vision d'ensemble de la série de propositions de la Commission européenne

2.1 Les pouvoirs publics dépensent chaque année 18 % du PIB environ en biens, services et travaux. En ces temps de restrictions budgétaires, la politique des marchés publics doit

assurer une utilisation optimale des fonds, afin de soutenir la croissance et la création d'emplois et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

2.2 La génération actuelle de directives sur les marchés publics est le fruit d'une longue évolution entamée en 1971 avec l'adoption de la directive 71/305/CEE ⁽¹⁾. Une évaluation économique exhaustive a montré que les directives sur les marchés publics avaient atteint leur but dans une mesure considérable. Il est néanmoins nécessaire d'accomplir encore des progrès de taille pour atteindre les objectifs de durabilité sociale et environnementale. Il est vrai qu'elles ont eu pour résultat une transparence accrue, des niveaux de concurrence plus élevés et des prix plus bas mais il faudrait également s'occuper de l'emploi et des conditions de salaire et de travail afin de ne pas compromettre les objectifs de croissance et de création d'emplois de la stratégie Europe 2020 et le respect des normes sociales et environnementales horizontales établies dans le traité de Lisbonne.

2.3 Le CESE attire également l'attention sur la possibilité d'étudier en la matière le potentiel ou l'importance des travailleurs indépendants économiquement dépendants ⁽²⁾.

2.4 Les parties concernées ont demandé de revoir les directives sur les marchés publics pour en simplifier les dispositions, en accroître l'efficacité et faire en sorte qu'elles soient plus adaptées à l'évolution du contexte politique, social et économique.

2.5 La révision des directives relatives aux marchés publics fait partie d'un programme d'ensemble visant une modernisation de grande envergure des marchés publics dans l'Union européenne, tant de manière générale que, plus spécifiquement, en ce qui concerne la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. La réforme de la législation sur les marchés publics constitue l'une des douze actions prioritaires prévues dans la communication de la Commission sur «L'Acte pour le marché unique - Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance» adoptée en avril 2011.

2.6 Une nouvelle proposition de directive relative à la passation des contrats de concession, lesquels n'étaient jusqu'à présent régulés que partiellement au niveau européen par le droit dérivé, a également été introduite. Toutefois diverses organisations, aussi bien patronales que syndicales, ainsi que différents acteurs politiques ou pouvoirs publics, ont déjà manifesté leur nette opposition à cette proposition, car ils émettent des doutes sur sa capacité à assurer une sécurité juridique accrue et à garantir que le rôle décisionnel des pouvoirs publics, qui fait partie de leurs prérogatives propres conférées par les traités européens, soit dûment respecté.

2.7 À titre de considérations générales aussi bien en ce qui concerne les marchés publics que les contrats de concession, le CESE se félicite que la Commission ait tenu compte de la spécificité des services sociaux et qu'elle propose une procédure simplifiée. Cependant, il conviendrait de distinguer plus

⁽¹⁾ JO L 185 du 16.8.1971, p. 5, Avis CESE: JO 63 du 13.4.1965, p. 929.

⁽²⁾ JO C 18, du 19.1.2011, pp. 44-52.

précisément entre d'une part, la «passation» et la «concession» des autres modalités d'exécution des missions du service public et du secteur social en particulier, d'autre part. C'est pourquoi le CESE propose d'insérer des modifications dans les deux directives afin que les procédures des États membres, qui reposent sur l'idée que tous les fournisseurs de services qui remplissent les conditions prévues par la législation, indépendamment de leur forme juridique et dans le respect des principes de la transparence et de la non discrimination, peuvent exécuter une prestation de services, ne soient pas considérés comme des concessions de services ou des passations de marché public.

3. Avis INT/570 du Comité économique et social européen «Vers un marché européen des contrats publics plus performant»

3.1 Le 27 janvier 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics «Vers un marché européen des contrats publics plus performant» COM(2011) 15 final.

3.2 La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 juin 2011.

3.3 Lors de sa session plénière du 13 juillet 2011 (séance du 13 juillet), le Comité économique et social européen a adopté par 164 voix pour, une voix contre et quatre abstentions son avis INT/570 sur le livre vert précité.

3.4 L'approbation de cet avis fut quasi unanime, comme il ressort du résultat du vote, raison pour laquelle il convient que le Comité reprenne dans le nouvel avis demandé aujourd'hui les principes et points de vue qui figuraient dans le précédent, compte tenu du fait que, d'une part, il ne s'est pas produit de circonstances imposant de les modifier et que, d'autre part, il est recommandé de maintenir cette même unanimité et ce même esprit de collaboration dans le souci du bien commun qui a conduit à ce que tout le Comité s'accorde sur l'avis précédent. Cela n'empêche pas que, disposant désormais de propositions législatives spécifiques et concrètes, l'on puisse développer, sur la base de ce large consensus, les principes et points de vue qui ont été dégagés.

3.5 Dans cet avis INT/570, le CESE avait déjà déclaré qu'il accueillait favorablement le débat engagé par la Commission dans son livre vert en vue de la modernisation de la politique de passation des marchés publics de l'UE afin de la rendre plus performante dans le contexte d'un marché unique plus opérationnel, innovant, écologique et social.

3.6 Il était également proposé dans cet avis de promouvoir la qualité et l'innovation en matière de marchés publics, de réduire les charges administratives inutiles, d'inclure les aspects environnementaux et sociaux (en faveur de la protection de l'emploi et des conditions de travail ainsi que des personnes handicapées et d'autres catégories défavorisées), de promouvoir l'utilisation de l'offre la plus avantageuse économiquement de préférence au prix le plus bas, tout cela en vue de favoriser des marchés

publics plus intelligents et plus performants. Étaient également mentionnés, entre autres objectifs, la nécessité d'une plus grande professionnalisation, d'une participation accrue des PME, y compris des entreprises sociales, de la lutte contre le favoritisme, la fraude et la corruption et de la promotion de marchés publics européens à caractère transfrontalier.

4. Proposition de directive sur la passation des marchés publics – (COM(2011) 896 final) et Proposition de directive relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (COM(2011) 895 final)

4.1 Le but poursuivi avec la réforme proposée est de moderniser en profondeur les outils et les instruments existants afin de mieux les adapter à l'évolution du contexte politique, social et économique. À cette fin, il a également été jugé nécessaire, sur la base des traités européens eux-mêmes, de concevoir deux directives distinctes: l'une pour la passation des marchés publics, et l'autre, indépendante, pour les marchés publics passés par les entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

4.2 La réforme proposée par la Commission européenne a deux objectifs complémentaires:

- accroître l'efficacité de la dépense publique, de manière à ce que les procédures de passation de marché produisent le meilleur résultat possible en termes de rapport coût-qualité. Cela suppose notamment de simplifier les règles en vigueur sur les marchés publics. Des procédures rationalisées et plus efficaces seront profitables à l'ensemble des opérateurs économiques et faciliteront la participation des PME et des soumissionnaires transnationaux;
- permettre aux acheteurs de mieux utiliser l'instrument des marchés publics au soutien d'objectifs sociétaux communs, par exemple protéger l'environnement, veiller à une meilleure utilisation des ressources et à une plus grande efficacité énergétique, lutter contre le changement climatique, promouvoir l'innovation, l'emploi et l'inclusion sociale et assurer les meilleures conditions possibles pour l'offre de services sociaux de grande qualité.

4.3 Le CESE estime que des procédures de passation de marchés communes au niveau européen garantissent une plus grande transparence et objectivité, en rendant plus difficile le favoritisme dans les attributions de contrats. Quoi qu'il en soit, les propositions laissent à chaque État membre une latitude considérable sur le plan administratif pour adapter ses procédures et ses outils à sa situation particulière. Tous ces paramètres, s'ajoutant à ceux de la qualité et de la professionnalisation, sont indubitablement profitables pour les citoyens et l'intérêt général.

4.4 Le concept d'organisme de droit public n'est pas clair. Il y a lieu en effet de clarifier cette notion contenue à l'article 2 des deux propositions de directive (passation des marchés publics et passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux).

4.5 Le CESE considère que les seuils établis aux articles 4 et 12 des propositions pour l'application de ces directives sont appropriés.

4.6 À l'issue d'un long débat sur les services d'intérêt général (SIG), l'on est parvenu à la conclusion qu'ils ne constituaient pas des marchés publics à proprement parler, mais des services fournis par les autorités ou en leur nom. Le CESE rappelle que les pouvoirs adjudicateurs ont toute liberté pour réaliser eux-mêmes tout ou partie de leurs tâches ou pour les externaliser lorsqu'ils le jugent opportun. De même, il convient de tenir compte des systèmes des États membres qui respectent les principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence consacrés dans le droit primaire de l'UE et prévoient un droit général d'accès à la prestation de services. Le SIG⁽³⁾, en soi, ne doit par conséquent pas entrer dans le champ d'application de la directive, même s'il doit être clair que toute externalisation ou contrat qui lui est lié, attribué par le pouvoir adjudicateur ou en son nom, doit être soumis au champ d'application de la directive.

L'article 14 et le protocole numéro 26 sur les services d'intérêt général du TFUE reconnaissent la nature spécifique et l'importance des services publics et la marge discrétionnaire importante dont disposent les autorités nationales, régionales et locales pour décider des modalités de fourniture, de commande et d'organisation de ces services. Cela englobe la fourniture de services au niveau interne ou la collaboration public-public. Il est essentiel de garantir un niveau élevé de qualité, de sécurité, d'accessibilité économique et d'égalité de traitement, et il convient d'assurer la promotion de l'accès universel et des droits des usagers. Ces principes doivent être appliqués à toutes les propositions de directives ayant un lien avec les marchés publics.

4.7 Les directives ne doivent pas prescrire ce qu'un pouvoir adjudicateur doit ou ne doit pas acquérir ou externaliser mais se limiter à établir les procédures applicables à cette acquisition ou externalisation. Le CESE estime que cette liberté d'action ne doit pas être restreinte. En tout état de cause, cela doit se faire de manière transparente et proportionnée et ne pas donner lieu à des abus ou à des conduites frauduleuses.

4.8 Les autorités publiques peuvent à bon droit choisir d'exécuter des marchés publics de manière interne («in house», par des moyens propres) ou de coopérer avec d'autres autorités publiques, cette possibilité étant reconnue par les traités européens et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, dans le respect des principes de transparence.

4.9 Les dispositions générales sur les opérateurs économiques visées aux articles 16 et 30 des deux propositions de directive sont appropriées en ce qu'elles favorisent la participation des PME, lesquelles sont tenues dans tous les cas de respecter les règles en matière sociale et environnementale.

4.10 Le CESE confirme à nouveau, comme il l'a déclaré dans son avis INT/570, qu'il est favorable à l'adjudication de contrats réservés à des ateliers protégés employant des travailleurs handicapés, dans le but de garantir l'égalité des chances au bénéfice de tous les citoyens et en vue de l'insertion sociale. Il fait

remarquer que les articles 17 et 31 des propositions ont élargi le domaine d'application initialement prévu au considérant (28) et à l'article 19 de la directive 2004/18/CE, de sorte que sont pris maintenant aussi en compte les personnes défavorisées. Dans ce contexte, le Comité suggère que les propositions opèrent la distinction suivante entre les deux aspects: «Les États membres peuvent réserver la participation aux procédures de passation de marchés publics:

- a) à des ateliers protégés ou en réserver l'exécution dans le cadre de programmes d'emplois protégés, à condition que la majorité des travailleurs concernés sont des personnes handicapées qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales ou ne trouvent pas facilement d'emploi sur le marché ordinaire du travail;
- b) à des entreprises sociales ou programmes dont l'objet principal est l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs défavorisés, à condition que plus de 30 % du personnel de ces opérateurs économiques ou programmes soient des travailleurs défavorisés. L'avis de mise en concurrence fait référence à la présente disposition.»

Par ailleurs, le CESE est d'avis que les propositions devraient expressément prévoir qu'un certain pourcentage de contrats de ce type soit obligatoire dans les pays où cela se justifie, par exemple lorsqu'il y a un nombre élevé de personnes handicapées capables de travailler qui restent inactives.

4.11 En tout état de cause, le CESE estime qu'il faudra inclure dans les propositions une mention spéciale à la réservation de contrats, stipulant que les ateliers protégés et les opérateurs économiques dont l'objectif principal est l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés «doivent être promus et que ces ateliers doivent relever en majorité d'entités sans but lucratif», ce qui justifierait encore plus cet accès préférentiel et privilégié aux aides de l'administration.

4.12 Les règles de confidentialité visées aux articles 18 et 32 des deux propositions relatives aux informations contenues dans les offres des entreprises doivent être renforcées, en particulier dans les cas de recours à la procédure de dialogue compétitif. Le CESE estime essentiel que les pouvoirs adjudicateurs ne divulguent pas l'information désignée comme confidentielle fournie par les opérateurs économiques, et qu'ils ne devraient pas non plus divulguer les autres informations fournies sauf s'il est justifié de le faire. De même, les pouvoirs adjudicateurs ne devraient pas utiliser l'information fournie par les opérateurs économiques dans le cadre d'autres procédures concurrentielles.

4.13 La réglementation de la procédure d'appel d'offres avec négociation visée à l'article 27 de la proposition sur les marchés publics n'est pas claire; le risque existe que sous le couvert de cette négociation, d'autres pratiques non souhaitables fassent leur apparition. Aussi serait-il plus judicieux d'éliminer cette procédure de la proposition de directive ou bien, si cela n'est pas possible, au moins d'établir des critères clairs afin de restreindre le recours à cette procédure, pour prévenir toute sorte d'abus dans son utilisation.

⁽³⁾ Voir les articles 14 et 106 du TFUE et le protocole n° 26 du TFUE.

4.14 Dans toutes les procédures d'appel d'offres, et tout particulièrement dans la procédure de dialogue compétitif, il y a lieu de protéger dans tous les cas la propriété intellectuelle des soumissionnaires.

4.15 Le CESE estime qu'en raison de la complexité et de la longueur qui sont souvent associées à la procédure du dialogue compétitif régie par l'article 28 de la proposition sur les marchés publics, il conviendrait de restreindre davantage son éventuelle utilisation aux seuls cas dans lesquels elle s'avère réellement opportune, c'est-à-dire, comme le spécifie l'article 29 de l'actuelle directive 2004/18/CE, lorsqu'un marché est particulièrement complexe et que le pouvoir adjudicateur estime que le recours à la procédure ouverte ou restreinte ne permettra pas d'attribuer le marché. On pourrait également étudier la possibilité de limiter les délais d'adjudication en prévoyant un délai maximal.

4.16 Le CESE approuve la réglementation de la procédure de partenariat d'innovation visée aux articles 29 et 43 des deux propositions, dès lors qu'une réglementation trop stricte empêcherait de fait cette pratique. Pour cette même raison, cette procédure doit être souple pour ce qui est des règles régissant les aides d'État.

4.17 Le recours aux accords cadres (article 31 et 45 des deux propositions) ne doit pas conduire à des diminutions injustifiées de prix susceptibles de compromettre la qualité des travaux, produits et services. En tout état de cause, l'on doit également reconnaître qu'une réglementation appropriée des accords cadres pourrait également promouvoir la prise en considération des objectifs de durabilité et d'amélioration de la qualité au moyen des dispositions garantissant la sécurité de l'investissement

4.18 La réglementation des enchères électroniques visées aux articles 33 et 47 des propositions privilégie exagérément le prix le plus bas. Le recours généralisé à ce type d'enchères irait à l'encontre des propositions formulées en la matière par le CESE, tant dans le présent avis que dans son avis antérieur INT/570. De plus, cela peut gravement porter préjudice aux entreprises européennes par rapport à d'autres entreprises de pays tiers où les coûts sont plus bas. Le recours à cette réglementation devrait dès lors s'effectuer avec toute la prudence nécessaire.

4.19 Comme cela a déjà été exprimé dans l'avis INT/570, il convient, le cas échéant, d'étendre les spécifications techniques afin d'englober les caractéristiques de production/des procédés. Cela permettrait de simplifier et de rendre plus transparent le champ dont disposent les pouvoirs adjudicateurs pour pouvoir faire des choix importants s'agissant de promouvoir des objectifs de durabilité tels que la pérennité environnementale, la mise en œuvre des conventions collectives, les normes et conditions de travail et le principe de l'égalité de rémunération pour un travail équivalent. Le cas de l'électricité verte illustre clairement pourquoi et comment les caractéristiques de production devraient être reprises sous forme de spécifications techniques au lieu d'être simplement reléguées aux conditions d'exécution (voir arrêt du 4 décembre 2003, EVN et Wienstrom, C-448/01, Rec. p. I-14527).

4.20 Toujours concernant les spécifications techniques, le CESE accueille très favorablement le fait que les articles 40.1 et 54.1 des deux propositions prévoient l'obligation de rédiger les spécifications techniques, sauf dans des cas dûment justifiés, de façon à tenir compte des critères relatifs à leur accessibilité

pour les personnes handicapées et à leur conception pour tous les utilisateurs. Cette expression «sauf dans des cas dûment justifiés» vient remplacer l'expression «dans la mesure du possible» utilisée dans la directive 2004/18/CE. Le CESE estime que l'on insiste dès lors judicieusement sur le caractère obligatoire de ces critères d'accessibilité et de conception pour tous. Néanmoins, il considère qu'il convient, afin de renforcer clairement cette obligation, de rappeler que même ces cas justifiés doivent être exceptionnels. Aussi propose-t-il de recourir à l'expression suivante dans les articles 40 et 54 des propositions: «sauf à titre exceptionnel, dans des cas dûment justifiés».

4.21 Concernant les labels envisagés aux articles 41 et 55 des deux propositions et compte tenu des considérants 28 et 36 respectivement, dans lesquels ils sont mentionnés, leur réglementation n'est pas du tout cohérente étant donné que ces deux derniers considérants précisent que «Les pouvoirs adjudicateurs qui souhaitent commander des travaux, fournitures ou services présentant des caractéristiques spécifiques d'ordre environnemental, social ou autre devraient pouvoir faire référence à un label précis, comme l'écolabel européen, un écolabel (pluri)national ou tout autre label», mais qu'ensuite ne sont citées à titre de parties concernées que les organisations environnementales à l'exclusion des organisations sociales, lacune à combler en incluant ces dernières. Il a également lieu de les inclure dans le texte des articles 41.1, lettre c) et 55.1, lettre c), qui n'y font pas non plus référence.

4.22 L'on pourrait également inclure un nouveau paragraphe aux articles 41 et 55 des propositions, compte tenu des caractéristiques particulières et du but poursuivi par la réglementation de ces labels, qui mentionnerait que «les pouvoirs adjudicateurs peuvent exiger ou évaluer positivement des labels certifiant le respect de critères d'adjudication transversaux liés à l'engagement social ou environnemental, même s'ils n'ont pas nécessairement un lien direct avec l'objet du marché».

4.23 Concernant les variantes régies par les articles 43 et 58 des deux propositions, le CESE estime qu'au lieu de ne les autoriser que lorsque cela est expressément prévu, il serait plus opportun de toujours permettre leur présentation dans les offres sauf interdiction expresse, ce qui favoriserait la promotion et l'amélioration de l'innovation dans les offres.

4.24 Comme il est indiqué dans l'avis INT/570, le CESE est partisan de procédures de passation des marchés publics dans des conditions équitables, qui permettraient de garantir une participation des PME aux marchés publics sur un pied d'égalité, mais n'est pas favorable à l'introduction de mesures de discrimination positive en leur faveur, entre autres raisons parce que cela pourrait donner lieu à des constructions artificielles et partant, à de possibles cas de corruption. Toutefois, l'éventuelle subdivision des contrats en lots toutes les fois que cela est faisable, prévue aux articles 44 et 59 des deux propositions, représente une avancée positive de nature à offrir des possibilités plus claires et plus accessibles aux PME.

4.25 Il convient néanmoins d'établir une règle claire concernant la division des marchés en lots afin de garantir que tous les adjudicataires des différents lots respecteront les normes sociales et environnementales et d'éviter les distorsions de concurrence entre les entreprises. Le CESE estime quant à lui que l'exigence faite aux pouvoirs adjudicateurs de justifier leur décision de ne pas subdiviser les marchés en lots n'est pas pratique et

n'est pas cohérente avec l'objectif de simplification des procédures relatives aux marchés publics. De même, le CESE est d'avis que la disposition régissant la limitation du nombre de lots qui peuvent faire l'objet d'une offre ou être attribués est inutilement compliquée et qu'il serait préférable de la supprimer de la proposition.

4.26 Concernant les motifs d'exclusion visés à l'article 55, paragraphe 3, de la proposition relative aux marchés publics, il est jugé positif que les pouvoirs adjudicateurs puissent exclure des marchés les soumissionnaires qui ne rempliraient pas les obligations établies par la législation de l'Union européenne en matière sociale, dans le domaine du travail ou de l'environnement, ou les dispositions internationales du droit social et environnemental énumérées à son annexe XI. Il conviendrait néanmoins de prévoir expressément, car il apparaît évident qu'il y a lieu de le faire, la possibilité de les exclure lorsqu'ils ne respectent pas la législation nationale de chaque État membre dans le domaine social, du travail ou de l'environnement selon les cas, ou les conventions collectives en vigueur au lieu où le travail, le service ou l'approvisionnement sont effectués. Quoi qu'il en soit, le CESE estime que ces exclusions pour de tels motifs devraient être obligatoires.

4.27 À défaut, l'on verrait perdurer les obligations dont le non-respect pourrait conduire à l'exclusion, en fonction de paramètres trop généraux et peu concrets tels que ceux qui sont visés dans les dispositions de l'annexe XI de la proposition ou dans la législation même de l'Union.

4.28 Comme le CESE l'a déjà indiqué dans son avis INT/570, la convention C94 de l'OIT sur les clauses de travail dans les contrats publics adoptée en 1949 est actuellement contraignante dans dix États membres de l'UE, même si d'autres, notamment l'Irlande, l'appliquent volontairement dans les contrats publics. Le CESE prend acte des principes exposés dans la convention et propose d'encourager les États membres à ratifier la convention et à en suivre les principes.

4.29 Pour contrôler le respect des obligations sociales et environnementales, il est nécessaire d'exiger à l'article 57.1 de la proposition sur les marchés publics une autocertification à cet effet, à titre de preuve préliminaire, en vue de faciliter le respect par les entreprises (et plus particulièrement les PME) de ces exigences sans augmentation des charges administratives.

4.30 À cette fin, il conviendrait, comme préconisé dans l'avis antérieur INT/570 du CESE, d'exiger expressément du soumissionnaire une certification des intéressés établissant qu'ils «respectent la législation applicable dans chaque pays en matière d'intégration professionnelle des personnes handicapées, par exemple l'obligation légale de recruter un certain nombre ou un certain pourcentage de personnes handicapées, dans les pays où existe une obligation légale en ce sens». En toute logique, cela ne sera pas nécessaire dans les pays où une telle obligation n'existe pas.

4.31 Comme indiqué également dans cet avis, il serait contraire aux réglementations européennes et nationales que les autorités concluent des contrats avec des entités qui ne respectent pas la législation en vigueur. De plus, cela entraînerait un traitement discriminatoire et injuste vis-à-vis des entreprises qui respectent bien cette obligation légale et l'octroi d'un avantage arbitraire à ceux qui l'enfreignent, ce qui pourrait même entraîner une concurrence déloyale de la part des entreprises en infraction au détriment de celles qui respectent la législation.

4.32 Le CESE juge positif que les critères de sélection de l'offre la plus rentable continuent d'être liés à l'objet du contrat, même s'il conviendrait d'assouplir quelque peu cette exigence afin de pouvoir inclure plus efficacement les critères sociaux et environnementaux promus par la stratégie Europe 2020 ainsi que les engagements en faveur d'une croissance plus durable.

4.33 Le CESE estime que dans les deux propositions de directive (article 66 et 76), l'attribution du contrat selon «le prix le plus bas» ou le «coût le plus bas» est un critère qui continue de jouer un rôle démesuré et auquel il est trop fait recours. Nous avons déjà fait valoir dans notre avis précédent que son utilisation excessive avait un effet inhibiteur sur l'innovation et la recherche d'une qualité supérieure et d'un meilleur rapport qualité/prix, comme le demande la stratégie Europe 2020, et ne se traduisait pas nécessairement pas une plus grande valeur. Par conséquent, le critère du prix le plus bas devrait toujours être l'exception et non la règle.

4.34 Il vaudrait mieux renforcer le rôle du critère de l'«offre économiquement la plus avantageuse» afin d'évaluer la viabilité de l'offre la plus avantageuse, tant du point de vue économique qu'environnemental et social, en faisant en sorte que les critères d'attribution du contrat permettent de prendre également en considération ces aspects, et ce dans une large mesure et avec imagination, et non de manière restrictive, grâce à une acceptation plus large de leur lien avec l'objet du marché et une évaluation pondérée en fonction des autres critères.

4.35 Concrètement, il y a lieu, d'inclure expressément parmi les critères liés à l'objet du contrat qui peuvent servir à déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse (articles 66, paragraphe 2 et 76, paragraphe 2 des deux propositions) «les caractéristiques qui ont un rapport avec les conditions de travail ayant pour finalité de protéger la santé des travailleurs et d'intégrer socialement les personnes défavorisées ou handicapées aux personnes chargées de l'exécution du contrat» puisque cette suggestion figure dans les considérants (41 et 47 respectivement) des propositions de directive sur les marchés publics, mais n'a pas été reprise dans le corps même de celle-ci.

4.36 La notion du coût du cycle de vie d'un produit, d'un service ou de travaux inscrite dans la directive est également opportune. En tout état de cause, il y a lieu d'incorporer également à ces coûts du cycle de vie définis aux articles 67 et 77 des propositions les coûts sociaux induits. La méthode de calcul des coûts du cycle de vie doit être définie par les pouvoirs adjudicateurs et réaliste pour les PME.

4.37 Les pouvoirs adjudicateurs doivent être particulièrement attentifs aux offres qui leur paraîtraient anormalement basses par rapport aux travaux, fournitures ou services demandés, et bien les étudier. Le CESE a déjà recommandé d'obliger les pouvoirs adjudicateurs à demander des explications sur le prix proposé dans une offre lorsque celui-ci est très inférieur à ceux d'autres soumissionnaires. Si le soumissionnaire n'est pas en mesure de fournir une explication suffisante, le pouvoir adjudicateur doit avoir la possibilité de repousser l'offre. Le CESE juge positif que, en accord avec les articles 69.4 et 79.4 des propositions, les pouvoirs adjudicateurs doivent repousser l'offre si elle ne remplit pas les critères établis par la législation sociale, du travail ou environnementale, mais il estime qu'il ne faudrait pas se limiter à la législation de l'Union ou à la liste de l'annexe XI et XIV, selon la proposition, mais incorporer également la législation nationale dans ces domaines.

4.38 Le CESE est d'avis que les dispositions relatives à la sous-traitance doivent être renforcées. L'existence de nombreux niveaux de sous-traitance soulève des difficultés lorsqu'il s'agit d'appliquer les conventions collectives, les normes du travail et les procédures en matière de santé et de sécurité. Il conviendrait d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux pouvoirs publics pour qu'ils puissent exercer une influence afin que les marchés publics atteignent leurs objectifs sociaux, environnementaux et de qualité. Il conviendrait également de déclarer les détails relatifs aux principaux sous-traitants avant l'adjudication du marché; de même, les pouvoirs publics devraient spécifier les responsabilités et les obligations des parties afin de permettre une supervision et un contrôle effectif du marché. Il conviendrait enfin d'établir les mécanismes nécessaires pour que les pouvoirs publics puissent opposer leur veto et rejeter certains sous-traitants en cas de doute. De même, il y a lieu d'être attentif à la réglementation de la sous-traitance, car la possibilité que le pouvoir adjudicateur transfère directement les montants dus aux sous-traitants peut accroître les problèmes entre les entreprises et les pouvoirs adjudicateurs eux-mêmes.

4.39 Le CESE est partisan de maintenir la différence entre les services de type A et ceux de type B, pour autant que cela ne compromette pas la sécurité juridique et la possibilité de proroger les contrats transfrontières de services de type B. Déjà dans l'avis INT/570, le CESE préconisait une révision périodique par la Commission de la liste des services de type B, dans l'objectif de déterminer si certains d'entre eux peuvent avantageusement se transformer en services de type A. En tout état de cause, le CESE se dit préoccupé pour les divers contrats de services publics qui se trouvaient auparavant dans la liste des services de type B et ont été supprimés, suivant les cas, des annexes XVI ou XVII des propositions, lesquelles annexes regroupent les services auxquels s'applique la procédure prévue par les articles 74 à 76 et 84 à 86 des deux propositions.

4.40 Il faudrait supprimer la référence aux services religieux et aux services prestés par les syndicats, lesquels sont actuellement inclus dans les annexes XVI et XVII des propositions.

4.41 Indépendamment de ce fait, le CESE se dit satisfait de l'application d'une procédure simplifiée pour les services sociaux et autres services spéciaux, l'augmentation des plafonds et la marge discrétionnaire plus importante accordée aux États

membres pour l'introduction des procédures correspondantes, étant donné que c'est surtout dans les services aux personnes que le droit procédural applicable doit veiller à établir un équilibre entre les principes de concurrence sanctionnés par le droit primaire et les exigences du droit social.

4.42 S'agissant des dispositions relatives à la gouvernance, nous estimons que la directive envisage un trop grand nombre de mesures difficilement applicables dans la pratique, ce qui pourrait conduire à ce que les bonnes intentions qui y figurent risquent en définitive de ne pas être appliquées.

4.43 En tout état de cause, concernant la surveillance pour les autorités publiques visée aux articles 84 et 93 des deux propositions de directive et relativement au rapport visé, l'on admet bien entendu qu'il est important que ce rapport comporte aussi une comparaison annuelle des prix offerts et du coût réel des marchés déjà exécutés, de même qu'une indication sur la pénétration des fournisseurs étrangers dans la zone européenne dans le cadre des marchés passés chaque année par les pouvoirs adjudicateurs.

4.44 Le CESE fait part de sa préoccupation quant à la suppression par la Commission européenne de l'article 27 de la directive actuelle lié aux dispositions sur la protection de l'emploi, les conditions de travail et la protection de l'environnement. Aux articles 87 et 96 des deux propositions, figure une disposition à ce sujet mais dans une formulation très édulcorée alors qu'il s'agit d'un point important. Le texte de l'article 27 actuel devrait être réintégré dans son intégralité. Il devrait également s'appliquer à tous les sous-traitants et à toute la chaîne de fourniture.

5. Proposition de directive relative à l'attribution des contrats de concession COM(2011) 897 final

5.1 La proposition de directive sur la passation des contrats de concession régit les accords de partenariat entre une entité généralement publique et une entreprise souvent privée dans le cadre duquel cette dernière assume le risque opérationnel pour ce qui est de l'entretien et de l'exploitation des infrastructures (ports, distribution d'eau, parcs de stationnement, routes à péage, etc.) ou la prestation de services d'intérêt économique général (énergie, santé, distribution et traitement de l'eau, élimination des déchets, etc.). La proposition couvre tous les contrats de concession, concernant tant les travaux que les services, mais sans distinguer suffisamment leurs caractéristiques; il est question de la concession de travaux ou services publics en général, mais sans tenir compte de la spécificité des concessions de services d'intérêt général, qui ne sont à proprement parler ni des «marchés» ni des «achats», mais une forme de délégation de la gestion de services d'intérêt général et, fréquemment, un moyen supplémentaire de financer des nouvelles activités de services d'intérêt général décidées par les autorités publiques.

5.2 Le CESE estime qu'il subsiste de sérieux doutes quant à la nécessité d'une directive de l'UE sur l'attribution des contrats de concession et rappelle la résolution du Parlement européen du 25 octobre 2011 sur la modernisation de la politique de

l'UE en matière de marchés publics (2011/2048 (INI) dans laquelle il est dit «qu'une proposition d'acte législatif relatif aux concessions de services ne se justifierait qu'en vue de remédier à d'éventuelles distorsions du marché intérieur; souligne qu'aucune distorsion de cet ordre n'a été identifiée à ce jour». Le CESE demande que soit réalisée une nouvelle étude d'impact complète avant d'aller plus loin avec ces propositions. Le CESE est d'avis que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a dans une large mesure clarifié l'application des principes d'égalité de traitement, de non discrimination et de transparence dans l'attribution des contrats de concession, inscrits dans le traité. Comme la Cour l'a clairement établi en effet, ces principes s'appliquent à l'octroi de concessions pour tous les types de services ayant une dimension transnationale, y compris les services d'intérêt économique général.

5.3 Bien que les concessions soient définies dans la directive 2004/18/CE comme un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché public, à l'exception du fait que la contrepartie des travaux consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix. Le CESE fait valoir que les concessions sont substantiellement différentes des marchés publics dans la mesure où les concessionnaires sont réputés assumer une part considérable du risque opérationnel lié au service à fournir et être exposés aux aléas du marché. C'est également le cas de certaines concessions appliquant des solutions dites de «péage fictif», dans le cadre desquelles le concessionnaire est rémunéré par l'autorité contractante. Sur la base de l'utilisation du service par les consommateurs. Aussi, des règles spécialement conçues pour l'octroi des contrats de concession ne seraient pas appropriées et pourraient même dissuader les pouvoirs publics et les opérateurs économiques de participer à ces montages.

5.4 Le CESE rappelle l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif aux services d'intérêt économique général, qui dispose que «Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions».

5.5 Le CESE considère que les services d'intérêt économique général sont souvent régis par des réglementations spécifiques de l'UE ou nationales visant à garantir qu'ils sont accessibles, et ce à des prix abordables, et qu'ils sont de qualité, tout en garantissant l'égalité de traitement et l'accès universel, la sécurité et les droits des utilisateurs, règles qui devraient être rappelées et garanties par la proposition à l'examen. Conformément au protocole sur les services d'intérêt économique général du Traité de Lisbonne, les autorités nationales, régionales et locales doivent conserver l'importante marge discrétionnaire

dont elles disposent s'agissant des modalités d'organisation et de fourniture de ces services et de la définition de leurs caractéristiques, y compris toute condition relative à leur qualité ou à leur prix, afin d'assurer la poursuite de leurs objectifs d'intérêt général. Ces autorités devraient également pouvoir établir librement les critères sociaux, environnementaux et de qualité qu'ils jugent être les plus adaptés à l'objet du contrat. Les autorités publiques ne doivent en aucun cas être obligées de libéraliser ou d'externaliser la fourniture des services d'intérêt économique général contre leur volonté ou leur meilleur jugement. Le CESE demande que l'on rappelle clairement que les règles de concurrence et du marché intérieur s'appliquent aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt général, conformément à l'article 106 du TFUE, et cela, dans la mesure où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.

5.6 Les pouvoirs publics devraient pouvoir coopérer aux fins de la réalisation des tâches d'intérêt public qui leur sont confiées en recourant à leurs propres ressources administratives, techniques et autres, sans devoir faire appel à des entités extérieures qui ne font pas partie de leur structure. De tels montages ne sauraient être qualifiés de concession et la proposition de directive sur les concessions doit par conséquent clairement prévoir leur exclusion de son champ d'application, en accord avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. De même, certaines concessions attribuées à des entreprises affiliées à des entités contractantes et dont l'activité principale est la fourniture de services au groupe dont elles font partie ou encore, des concessions attribuées par une autorité contractante à une entreprise commune constituée de plusieurs entités cocontractantes en vue de développer des activités couvertes par cette directive (services relatifs à l'eau et services portuaires, par exemple) et dont cette entité fait partie ne devraient pas tomber sous le coup des dispositions proposées.

5.7 Les autorités publiques peuvent à bon droit choisir d'exécuter des marchés publics de manière interne («in house», par des moyens propres) ou de coopérer avec d'autres autorités publiques, cette possibilité étant reconnue par les traités européens et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, dans le respect des principes de transparence.

5.8 En conséquence, concernant les concessions attribuées à une entreprise associée, il faut recourir à une réglementation restrictive afin que ce système ne soit pas abusivement utilisé et que la procédure d'attribution soit transparente.

5.9 Selon la jurisprudence pertinente de la Cour à une entreprise associée, il faut recourir à une réglementation restrictive européenne de justice, les exigences obligatoires liées à l'intérêt général dans le domaine des activités de jeu, qui conduisent à la mise en œuvre par les États membres de mesures visant à protéger l'ordre public et les consommateurs, peuvent justifier les restrictions aux principes du traité régissant l'attribution

de concessions. Il convient donc d'exclure du champ d'application de la directive les concessions d'activités de jeu à un opérateur, lesquelles sont basées sur un droit exclusif dont jouit l'exploitant en vertu du droit national en vigueur ou d'un acte administratif adopté conformément au traité et aux verdicts de la Cour européenne de justice, étant donné qu'avec un tel droit exclusif, il serait impossible de suivre un processus de concurrence pour l'attribution. Pour cette raison, le CESE estime qu'il est approprié d'inclure, dans l'article 8.5 de la proposition, concernant l'exclusion de l'application de cette directive à certaines concessions de services, la mention des «activités de jeu comportant un risque financier, par l'engagement d'une somme d'argent dans des jeux de hasard, y compris les loteries et paris».

5.10 Dans la proposition de directive, des aspects tels que la définition des concessions, le transfert de risques à l'opérateur privé, ou encore la modification des concessions au cours de leur durée et leur rescision, doivent être définis de sorte qu'ils ne deviennent pas des obstacles au financement et au développement de ce type de contrats. En effet, eu égard aux plans d'ajustement et à la restriction des investissements publics

auxquels sont soumises actuellement les économies des États membres, ils sont appelés à jouer un rôle majeur en tant que formules destinées à relancer l'activité économique et la création d'emplois.

5.11 Les méthodes prévues pour le calcul de la valeur des contrats de concession devraient être rationalisées et simplifiées afin d'en accroître la certitude juridique. Malgré le fait que la méthode de calcul de la valeur des concessions de travaux soit bien rôdée et familière, le CESE est d'avis qu'une seule et même méthode d'estimation de la valeur devrait s'appliquer à tous les types de concessions. Dans ce contexte, il préconise une méthode fondée sur le chiffre d'affaires estimé du concessionnaire (hors impôts) sur toute la durée de la concession, et qui prenne en compte à la fois le volume de travail et la valeur estimée des fournitures nécessaires à son exécution, au moment de l'appel d'offres.

5.12 Pour renforcer la confidentialité des entreprises soumissionnaires, il est proposé de prévoir dans la directive en question que le non respect des obligations en la matière par les pouvoirs adjudicateurs engagera leur responsabilité.

Bruxelles, le 26 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'Avis du Comité économique et social européen

I. Les propositions d'amendements suivantes, qui ont recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés, ont été rejetées au cours des débats (conformément à l'article 39, paragraphe 2, du règlement intérieur):

a) **Paragraphe 4.21**

Modifier comme suit

~~«4.21 Concernant les labels envisagés aux articles 41 et 55 des deux propositions et compte tenu des considérants 28 et 36 respectivement, dans lesquels ils sont mentionnés, leur réglementation n'est pas du tout cohérente étant donné que ces deux derniers considérants précisent que "Les pouvoirs adjudicateurs qui souhaitent commander des travaux, fournitures ou services présentant des caractéristiques spécifiques d'ordre environnemental, social ou autre devraient pouvoir faire référence à un label précis, comme l'écolabel européen, un écolabel (pluri)national ou tout autre label", mais qu'ensuite ne sont citées à titre de parties concernées que les organisations environnementales à l'exclusion des organisations sociales, lacune à combler en incluant ces dernières. Il a également lieu de les inclure dans le texte des articles 41.1, lettre c) et 55.1, lettre c), qui n'y font pas non plus référence. Nous estimons qu'inclure dans les directives la possibilité d'exiger des labels spécifiques dans le domaine environnemental, social ou autre, quelles que soient les conditions préalables à leur utilisation, peut créer des obstacles importants pour les marchés publics en limitant la concurrence et en faisant peser de nouvelles charges et de nouveaux coûts sur les entreprises.»~~

Exposé des motifs

Ressort du texte.

Résultat du vote

Vote pour: 77

Vote contre: 99

Abstentions: 20

b) **Paragraphe 4.26**

Modifier comme suit:

~~«4.26 Concernant les motifs d'exclusion visés à l'article 55, paragraphe 3, de la proposition relative aux marchés publics, il est jugé positif que les pouvoirs adjudicateurs puissent exclure des marchés les soumissionnaires qui ne rempliraient pas les obligations établies par la législation de l'Union européenne en matière sociale, dans le domaine du travail ou de l'environnement, ou les dispositions internationales du droit social et environnemental énumérées à son annexe XI. Il conviendrait néanmoins de prévoir expressément, car il apparaît évident qu'il y a lieu de le faire, la possibilité de les exclure lorsqu'ils ne respectent pas la législation nationale de chaque État membre dans le domaine social, du travail ou de l'environnement selon les cas, ou les conventions collectives en vigueur au lieu où le travail, le service ou l'approvisionnement sont effectués. Quoi qu'il en soit, le CESE estime que ces exclusions pour de tels motifs devraient être obligatoires.»~~

Exposé des motifs

Le respect de la législation nationale des États membres dans le domaine social, du travail ou de l'environnement suffit pour garantir l'équité de la procédure puisque cette législation inclut les conventions collectives générales en vigueur. La formule «les conventions collectives en vigueur au lieu où le travail, le service ou l'approvisionnement sont effectués» est ambiguë et peut être interprétée de plusieurs manières. Les conventions collectives conclues entre employeurs et employés dans une entreprise concernent ces deux partenaires et ne sont pas applicables aux personnes extérieures.

Par ailleurs, l'avis n'est pas cohérent sur ce point. La notion de conventions collectives a été proposée dans différents amendements de la section INT et n'a pas été acceptée au paragraphe 4.38, mais bien au paragraphe 4.26 et par conséquent au paragraphe 1.11.

Résultat du vote

Vote pour: 78

Vote contre: 110

Abstentions: 16

c) Paragraphe 4.32

Modifier comme suit:

«4.32 Le CESE juge positif que les critères de sélection de l'offre la plus rentable continuent d'être liés à l'objet du contrat, ~~même s'il conviendrait d'assouplir quelque peu cette exigence afin de pouvoir inclure plus efficacement les critères sociaux et environnementaux promus par la stratégie Europe 2020 ainsi que les engagements en faveur d'une croissance plus durable. Les critères sociaux et environnementaux ne peuvent être inclus que s'il existe un lien direct avec l'objet du contrat et si une contribution peut être apportée, dans ce contexte, à la réalisation des objectifs promus par la stratégie Europe 2020.~~»

Exposé des motifs

Il est essentiel de conserver un lien direct entre les critères d'évaluation de l'offre et l'objet du contrat afin de garantir la transparence et d'éviter les décisions arbitraires.

Résultat du vote

Vote pour: 78

Vote contre: 116

Abstentions: 13

d) Paragraphe 4.35

Supprimer

«4.35 Concrètement, il y a lieu, d'inclure expressément parmi les critères liés à l'objet du contrat qui peuvent servir à déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse (articles 66, paragraphe 2 et 76, paragraphe 2 des deux propositions) "les caractéristiques qui ont un rapport avec les conditions de travail ayant pour finalité de protéger la santé des travailleurs et d'intégrer socialement les personnes défavorisées ou handicapées aux personnes chargées de l'exécution du contrat" puisque cette suggestion figure dans les considérants (41 et 47 respectivement) des propositions de directive sur les marchés publics, mais n'a pas été reprise dans le corps même de celle-ci.»

Exposé des motifs

La réglementation en vigueur en matière de santé, de sécurité et d'intégration sociale des personnes handicapées est d'application et les entreprises sont tenues de s'y conformer. Il convient dès lors de ne pas considérer ces aspects comme des critères d'adjudication.

Résultat du vote

Vote pour: 81

Vote contre: 119

Abstentions: 7

e) Paragraphe 4.38

Modifier comme suit:

«4.38 Le CESE est d'avis que les dispositions relatives à la sous-traitance doivent être renforcées. L'existence de nombreux niveaux de sous-traitance soulève des difficultés lorsqu'il s'agit d'appliquer les conventions collectives, les normes du travail et les procédures en matière de santé et de sécurité. Il conviendrait d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux pouvoirs publics pour qu'ils puissent exercer une influence afin que les marchés publics atteignent leurs objectifs sociaux, environnementaux et de qualité. Il conviendrait également de déclarer les détails relatifs aux principaux sous-traitants avant l'adjudication du marché; de même, les pouvoirs publics devraient spécifier les responsabilités et les obligations des parties afin de permettre une supervision et un contrôle effectif du marché. Il conviendrait enfin d'établir les mécanismes nécessaires pour que les pouvoirs publics puissent opposer leur veto et rejeter certains sous-traitants en cas de doute. De même, il y a lieu d'être attentif à la réglementation de la sous-traitance, car la possibilité que le pouvoir adjudicateur transfère directement les montants dus aux sous-traitants peut accroître les problèmes entre les entreprises et les pouvoirs adjudicateurs eux-mêmes. La législation européenne en matière de marchés publics ne doit pas s'immiscer dans la réglementation des questions relatives à l'exécution des contrats.»

Exposé des motifs

La législation européenne en matière de marchés publics ne doit pas se mêler de réglementer des questions relatives à l'exécution des contrats, ces dernières devant être traitées à l'échelon national. En outre, la législation sur les marchés publics n'a pas pour but d'établir des dispositions relatives à la sous-traitance.

Résultat du vote

Vote pour:	80
Vote contre:	114
Abstentions:	21

f) Paragraphe 1.15**Modifier comme suit**

«1.15 Le CESE est d'avis que les dispositions relatives à la sous-traitance doivent être renforcées. L'existence de nombreux niveaux de sous-traitance soulève des difficultés lorsqu'il s'agit d'appliquer les conventions collectives, les normes du travail et les procédures en matière de santé et de sécurité. Il conviendrait d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux pouvoirs publics pour qu'ils puissent exercer une influence afin que les marchés publics atteignent leurs objectifs sociaux, environnementaux et de qualité. Il conviendrait également de déclarer les détails relatifs aux principaux sous-traitants avant l'adjudication du marché; de même, les pouvoirs publics devraient spécifier les responsabilités et les obligations des parties afin de permettre une supervision et un contrôle effectifs du marché. Il conviendrait enfin d'établir les mécanismes nécessaires pour que les pouvoirs publics puissent opposer leur veto et rejeter certains sous-traitants en cas de doute. La législation européenne en matière de marchés publics ne doit pas se mêler de réglementer des questions relatives à l'exécution des contrats.»

Exposé des motifs

La législation européenne en matière de marchés publics ne doit pas se mêler de réglementer des questions relatives à l'exécution des contrats, ces dernières devant être traitées à l'échelon national. En outre, la législation sur les marchés publics n'a pas pour but d'établir des dispositions relatives à la sous-traitance.

Résultat du vote

Vote pour:	80
Vote contre:	114
Abstentions:	21

II. Le paragraphe suivant de l'avis de la section a été modifié suite à l'adoption par l'assemblée de l'amendement correspondant mais celui-ci a obtenu plus d'un quart des votes exprimés (article 54, paragraphe 4, du Règlement intérieur).

a) Paragraphe 5.8

«5.8 En conséquence, concernant les concessions attribuées à une entreprise associée, il faut recourir à une réglementation restrictive afin que ce système ne soit pas abusivement utilisé pour exclure du marché des contrats de concession qui devraient être attribués dans des conditions où la concurrence joue pleinement.»

Résultat du vote

Vote pour:	126
Vote contre:	71
Abstentions:	22

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal

COM(2011) 573 final

(2012/C 191/17)

Rapporteur: **M. DE LAMAZE**

Le 20 septembre 2011, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal»

COM(2011) 573 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 mars 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 131 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient l'objectif de la communication de prévoir l'exercice de la compétence de l'UE en matière pénale, qui lui est reconnue par l'article 83, paragraphe 2, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), au sein de nouveaux secteurs harmonisés. Ainsi, l'UE pourrait disposer d'un outil efficace pour améliorer et renforcer l'application de ses politiques, et ce dans le prolongement des avancées jurisprudentielles de la Cour de justice de l'UE en 2005 et des deux directives de 2008 et de 2009 visant à instituer «un droit pénal environnemental».

1.2 La communication de la Commission constitue un indéniable progrès dans la mesure où, pour la première fois, l'UE propose de définir une politique guidant son action en matière pénale. Celle-ci devra, aux yeux du CESE, être relayée par une impulsion politique forte.

1.3 Se référant aux évolutions juridiques précitées, le CESE tient à rappeler à titre liminaire que la volonté de veiller à la réalisation des politiques de l'Union n'est pas en tant que telle une justification suffisante au recours au droit pénal, dans la mesure où l'accroissement du champ pénal européen est subordonné au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

1.4 Du fait du caractère afflictif et infamant de la sanction pénale, l'incrimination d'un comportement donné doit être l'arme ultime (*ultima ratio*) imposée par l'Union aux États. Les difficultés rencontrées par les États membres dans la mise en œuvre d'une politique de l'UE, et qui en compromettent l'efficacité ne doivent pas suffire, à elles seules, à justifier le recours au droit pénal. Il faut encore que les comportements en cause portent une atteinte grave à un intérêt considéré comme fondamental.

1.5 Le CESE estime que le projet de la Commission suppose au préalable de mieux cerner ce que pourrait recouvrir la notion

d'un intérêt général défini au niveau européen, notion pour l'instant encore inexistante au plan juridique, mais nécessaire pour justifier que des sanctions pénales définies au niveau de l'UE soient prononcées à l'encontre des citoyens européens. Le seul intérêt des consommateurs ne peut en effet suffire à justifier de telles mesures.

1.6 Le CESE invite plus largement à étudier la façon dont, à l'avenir, les droits fondamentaux, y compris les droits sociaux, pourraient être protégés par des sanctions pénales définies au niveau de l'UE, ce qui impliquerait, concernant les seconds, de réfléchir au moyen de les rapprocher au sein des différents États membres. Constatant que la définition des incriminations et des sanctions peut différer selon les États membres au point de porter atteinte aux droits fondamentaux en violant les principes de proportionnalité et de sécurité juridique, le CESE estime, en outre, qu'une harmonisation en matière pénale serait, en de tels cas, nécessaire.

1.7 La décision d'adopter de nouvelles mesures pénales au plan européen doit au préalable être justifiée par une analyse d'impact élaborée en coopération avec des experts des différents États membres, qui comprennent notamment une étude de droit comparé relatif aux systèmes qui ont en charge l'application de la réglementation en question au niveau des États membres et une analyse d'un besoin d'amélioration de l'État du droit qui fasse ressortir le besoin que cette nouvelle disposition soit prise au niveau européen.

1.8 En d'autres termes, l'analyse à mener doit pouvoir mettre en évidence le besoin d'une norme européenne en matière pénale au regard des principes de subsidiarité, de nécessité et de la proportionnalité (exigence de l'*ultima ratio*) de la sanction pénale. Le CESE se félicite que ce soit dans cet esprit que la Commission envisage l'extension de l'intervention de l'UE en matière pénale.

1.9 L'efficacité et l'impact sur les droits fondamentaux de l'instrument pénal défini au niveau européen devront faire l'objet, selon le CESE, d'une évaluation scientifique et indépendante, pendant indispensable de l'étude d'impact préalable.

1.10 Le CESE estime indispensable de préciser le contenu d'une politique d'harmonisation en matière pénale, et notamment en ce qu'elle a pour objet le rapprochement des définitions des sanctions et des infractions.

1.11 Le CESE estime que les règles minimales mises en place au niveau de l'UE ne devront pas interférer dans la définition par les instances nationales des catégories d'infractions, laquelle en outre est liée à leur système judiciaire, et qu'il faudrait leur laisser le soin de définir leur propre stratégie en matière répressive en stricte conformité avec le principe de subsidiarité.

1.12 Le CESE souligne, qu'en tout état de cause, un rapprochement progressif des règles de droit pénal substantielles ne pourra se réaliser que de façon organique, à partir d'étroites coopérations entre les autorités de poursuite (ministères de la justice et procureurs) et entre les autorités judiciaires. De telles coopérations devraient pouvoir être garanties par un budget spécifique. Ce rapprochement ne saurait cependant effacer l'hétérogénéité des règles nationales de procédure pénale, et en particulier en ce qui concerne la garantie concrète de l'exercice des droits de la défense (par exemple: exercice des voies de recours...). La matière procédurale n'entre d'ailleurs pas dans le champ de la communication. Il en résulte que les procédures pénales et les pratiques des différents systèmes répressifs engendrent des variations qui échappent aux prévisions du régulateur européen. Dans ces conditions, le CESE attache une importance particulière à ce que le futur procureur européen soit chargé de suivre, dans les limites de ses compétences, le rapprochement progressif des législations pénales nationales, sur le fondement desquelles il aura à connaître des poursuites judiciaires.

1.13 En outre, le CESE estime qu'il conviendrait de mener une réflexion sur la responsabilité pénale des personnes morales qui n'est pas admise à l'heure actuelle par l'ensemble des États membres. Or cette inégalité face à la loi appelle une réflexion prioritaire dès lors qu'un nombre important d'infractions en matières économique, sociale et environnementale sont le fait d'entreprises industrielles et commerciales.

1.14 L'élargissement du champ pénal européen nécessite à titre préliminaire une réflexion sur des sujets tels que:

- la préférence du droit pénal sur tous les autres systèmes de prévention et de réparation, comme les régimes de sanctions administratives, voire fiscales et la voie ouverte par des actions collectives (*class action*), ainsi que sur la médiation;
- la détermination du niveau pertinent de la sanction à définir au niveau européen faute de quoi le droit pénal serait dans beaucoup de législations auxquelles il succèderait moins dissuasif;
- le rôle d'Eurojust et celui du futur procureur européen.

1.15 Enfin le CESE considère qu'une réflexion sur le principe de l'expansion du droit pénal européen en appelle corrélativement une autre sur le respect des droits de la défense lesquels

s'avèrent moins bien garantis hors du cadre judiciaire qu'offre le procès pénal. Or, l'extension d'un espace pénal européen, en raison même de l'effectivité qui doit s'attacher à cette démarche, appelle à un renforcement des droits de la défense, notamment dans le cadre d'Eurojust et d'Europol. Ceux-ci devront être effectivement garantis dans la pratique, et pour chaque citoyen de l'UE. Ce n'est qu'à ce prix que le droit pénal européen satisfera à l'exigence de respect des droits fondamentaux inscrite dans les traités (article 67, paragraphe 1, et article 83, paragraphe 3, du TFUE).

2. Contenu de la Communication

2.1 Dans le secteur financier ainsi qu'en matière de protection des intérêts financiers de l'Union, de protection de l'euro et de lutte contre le faux-monnayage, la Commission affirme que l'intervention de l'UE en matière pénale est reconnue comme nécessaire pour renforcer l'application effective des politiques de l'UE.

2.2 Elle invite à évaluer le bien-fondé qu'il y aurait à l'étendre aux domaines suivants: transport routier, protection des données, règles douanières, protection de l'environnement, politique de la pêche, politiques relatives au marché intérieur (contrefaçon, corruption, marchés publics). La liste n'est pas exhaustive.

2.3 Cette intervention de l'UE aurait pour base juridique l'article 83, paragraphe 2, du TFUE, qui prévoit, lorsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation" la possibilité de «établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions».

2.4 Si le traité de Lisbonne confère une base juridique facilitant l'adoption de directives en matière de droit pénal, celles-ci doivent respecter strictement, outre les droits fondamentaux garantis par la Charte et la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, les principes fondamentaux de subsidiarité et de proportionnalité, le recours au droit pénal devant être effectué, comme le précise la communication, en dernier recours («ultima ratio»).

2.5 En vertu du principe de subsidiarité, c'est seulement, comme l'explique la communication, si les États membres ne parviennent pas à faire respecter le droit de l'Union, ou s'il apparaît, en la matière, des divergences significatives entre les États membres entraînant des incohérences dans son application, que celle-ci peut intervenir.

2.6 Conformément aux exigences de l'ultima ratio, la Commission annonce que le choix entre sanctions pénales ou administratives se fondera sur une analyse d'impact approfondie. Un Groupe d'experts l'aidera dans cette tâche, se livrant de surcroît à une interprétation de certaines notions essentielles de droit pénal («sanctions efficaces, proportionnées, dissuasives», «cas d'importance mineure», «complicité et incitation» ...).

2.7 La Commission évalue la valeur ajoutée d'une intervention de l'UE dans le domaine pénal au regard de quatre objectifs:

- encourager la libre-circulation des personnes et les achats transfrontaliers (par des normes minimales relatives aux droits procéduraux);
- éviter l'existence de «zones d'impunité»;
- renforcer la confiance mutuelle entre les autorités judiciaires et la coopération entre les services répressifs;
- prévenir et sanctionner les infractions graves au droit de l'Union (environnement, lutte contre le travail illégal, ...).

2.8 La communication ne porte pas sur les mesures qui, en vertu de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, peuvent être adoptées pour lutter contre des infractions énumérées limitativement appelées «eurocrimes» en raison de leur particulière gravité et de leur aspect transfrontalier ⁽¹⁾.

3. Considérations générales

3.1 L'objet de la présente communication est particulièrement sensible en raison de ce que la politique en matière pénale relève depuis l'origine des États du pouvoir régalién, et que les normes répressives sont de nature à toucher directement aux libertés individuelles et aux droits de chaque citoyen.

3.2 Si, dans certains domaines, et notamment la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants et des femmes, qui relèvent de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, il y a incontestablement une demande pour une intervention de l'Union en matière pénale, le CESE n'est pas sûr qu'une semblable demande existe dans les domaines relevant de l'article 83, paragraphe 2, du TFUE.

3.3 Les fondements d'une législation européenne en matière pénale

3.3.1 La nécessité d'un intérêt légitime suffisant.

3.3.1.1 Les innovations introduites par le traité de Lisbonne constituent un acquis dont le CESE se félicite. L'adoption de directives en matière pénale s'en trouve facilitée et la protection des droits fondamentaux mieux assurée.

3.3.1.2 Néanmoins, le CESE tient au préalable à dissiper une confusion possible: l'article 83, paragraphe 2 du TFUE ne peut laisser penser que la volonté de garantir la réalisation des politiques de l'Union pourrait, en soi, suffire à légitimer le recours au droit pénal.

3.3.1.3 Le «redressement économique», auquel la Commission se réfère pour envisager d'élargir les champs d'intervention de l'UE en matière pénale (page 10), objectif ô combien essentiel et dont chacun s'accordera à reconnaître la priorité, ne peut constituer en lui-même un intérêt légitime suffisant pour justifier le recours au droit pénal. Cet objectif dépend, en outre, de bien autre chose que de la lutte contre «l'économie souterraine

⁽¹⁾ Terrorisme, traite des êtres humains et exploitation sexuelle des femmes et des enfants, trafic illicite de drogues, d'armes, blanchiment d'argent, corruption, contrefaçon de moyens de paiement, criminalité organisée.

et la criminalité financière», à laquelle l'intervention de l'UE en matière pénale ne saurait par ailleurs se borner dans l'esprit de la Commission.

3.3.1.4 Le CESE estime que le projet de la Commission suppose au préalable de mieux cerner ce que pourrait recouvrir la notion d'un intérêt général défini au niveau européen, notion pour l'instant encore inexistante au plan juridique, mais nécessaire pour justifier que des sanctions pénales définies au niveau de l'UE soient prononcées à l'encontre des citoyens européens. Le seul intérêt des consommateurs ne peut en effet suffire à justifier de telles mesures.

3.3.1.5 Le CESE invite plus largement à étudier la façon dont, à l'avenir, les droits fondamentaux et les droits sociaux pourraient être protégés par des sanctions pénales définies au niveau de l'UE, ce qui impliquerait, concernant les seconds, de réfléchir au moyen de les rapprocher au sein des différents États membres. Constatant que la définition des incriminations et des sanctions peut différer selon les États membres au point de porter atteinte aux droits fondamentaux en violant les principes de proportionnalité et de sécurité juridique, le CESE estime, en outre, qu'une harmonisation en matière pénale serait, en de tels cas, nécessaire.

3.3.2 Le «métaprincipe» de subsidiarité et l'exigence de l'«ultima ratio».

3.3.2.1 Dans le cadre d'une législation européenne en matière pénale, le CESE attache une importance particulière au respect du principe de subsidiarité: celui-ci y revêt une importance particulière en ce sens que les valeurs sociales protégées pénalement sont étroitement liées à la structure sociale et à l'identité même des sociétés des États membres. Cette identité est consacrée par le TFUE qui fait remarquer que les États ne devront pas hésiter à user de leurs prérogatives et à actionner «le frein de secours» s'ils estiment que la législation proposée touche à des aspects fondamentaux de leur système de justice pénale (article 83, paragraphe 3).

3.3.2.2 Le CESE considère que les règles minimales fixées au niveau européen en matière pénale ne doivent pas interférer dans la définition par les instances nationales des catégories d'infractions, laquelle en outre est liée à leur système judiciaire, et qu'il faudrait leur laisser le soin de définir leur propre stratégie en matière répressive en stricte conformité avec le principe de subsidiarité.

3.3.2.3 Le CESE fait remarquer que la Communication précise, qu'en vertu du principe de subsidiarité, l'intervention de l'UE en matière pénale se justifie seulement si l'ensemble ou une partie notable des États membres ne parvient pas par ses propres capacités normatives à assurer le respect du droit de l'Union. La question d'une intervention de l'UE mérite d'être posée dans l'hypothèse où un seul ou un petit nombre d'États membres serait dans une telle incapacité.

3.3.2.4 Parce que susceptible de porter atteinte aux droits de la personne, toute législation européenne pénale doit reposer, en outre, sur le principe de proportionnalité et, en particulier, l'exigence de l'ultima ratio, qui présuppose de prouver préalablement qu'il n'y a pas d'autre moyen moins contraignant pour atteindre l'objectif souhaité.

3.3.2.5 La communication insiste sur l'importance de la mise en œuvre de ces principes, ce qui présuppose de mener à bien des évaluations prenant en considération l'ensemble des mesures alternatives envisageables.

3.3.2.6 Le CESE est sensible à la volonté affirmée par la Commission de procéder à de telles études. La Commission annonce qu'elle «élaborera des projets de collecte de données statistiques et d'éléments de preuve supplémentaires pour traiter les domaines couverts par l'article 325, paragraphe 4, et l'article 83, paragraphe 2» (point 2.2.2).

3.3.2.7 En application de l'exigence de l'ultima ratio, elle annonce que le législateur devra s'appuyer sur des études d'impact comportant une «évaluation de la capacité des régimes de sanction des États membres à atteindre les résultats escomptés et des difficultés rencontrées par les autorités nationales pour mettre en œuvre le droit de l'UE» (point 2.2.1).

3.3.2.8 Force est de reconnaître qu'il existe à ce jour très peu d'évaluations de la transposition et de l'application de la législation européenne par les États membres, ainsi que de travaux de recherche comparée sur les différents systèmes juridiques. La première tâche consistera à les développer. Ce n'est qu'au vu de ce qu'ils auront révélé que l'on pourra réellement établir, selon le CESE, le caractère «indispensable» d'une démarche d'harmonisation.

3.3.2.9 Le CESE insiste sur le fait qu'il faut caractériser à la fois l'insuffisance de l'ordonnement juridique des États membres et la nature des difficultés soulevées au niveau de l'Union par les différences de conception en matière d'incrimination, de sanction et d'effectivité de la répression.

3.3.2.10 Le CESE estime que l'instrument pénal européen devra, lui aussi, faire l'objet d'une évaluation scientifique et indépendante qui appréciera son efficacité et son impact sur les droits fondamentaux. Seule une telle évaluation pourra permettre de renforcer les mesures réellement efficaces et d'abandonner les autres. Cela suppose que les États membres se dotent d'un instrument financier spécifique permettant d'allouer, au sein de leur budget, les moyens financiers nécessaires. Cela suppose aussi de définir, au niveau européen, une méthodologie commune établissant les principaux indicateurs et instruments de mesure.

3.3.2.11 Le CESE est conscient que la réflexion sur le principe de subsidiarité en matière de législation pénale n'en est encore qu'à ses débuts. La jurisprudence est encore naissante. Il souligne à cet égard l'intérêt de développer la réflexion afin de mieux cerner cette notion. Plus généralement, il invite à approfondir la réflexion sur les principes au fondement de toute législation européenne en matière pénale.

3.3.2.12 Les raisons avancées dans la Communication en vue de souligner la valeur ajoutée d'une intervention de l'Union en matière pénale (page 4) mériteraient, selon le CESE, d'être approfondies.

3.3.2.12.1 En particulier, si l'argument portant sur les différences de sanctions au sein de l'UE pose surtout la question, selon le CESE, des discriminations entre citoyens de l'UE au regard des droits fondamentaux, il doit cependant être relativisé:

d'abord en raison du pouvoir discrétionnaire du juge dans de nombreux États, ensuite parce que l'effet de dissuasion repose avant tout sur l'efficacité des services de poursuite.

3.3.2.12.2 Le CESE souligne, qu'en tout état de cause, un rapprochement progressif des règles de droit pénal substantielles ne pourra se réaliser que de façon organique, en s'appuyant sur la coopération des autorités judiciaires nationales, laquelle devra être garantie par un budget spécifique. Il attire l'attention sur le fait que l'harmonisation recherchée ne pourra complètement gommer les différences de procédures pénales et, en particulier, en matière de conception du contradictoire et des droits de la défense.

3.3.2.12.3 Dès lors qu'une intervention en matière de droit pénal apparaîtrait indispensable, le CESE attire ainsi l'attention sur la nécessité de rechercher une harmonisation en matière d'administration de la preuve.

3.3.2.13 Enfin, le CESE tient à rappeler, qu'en vertu de l'exigence de l'ultima ratio, la voie des moyens préventifs, notamment au travers d'actions dans le domaine social, doit être explorée. Celle-ci peut être combinée efficacement avec des sanctions pénales.

3.3.3 Autres principes.

3.3.3.1 Le CESE rappelle qu'en application de la Charte des droits fondamentaux et de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme, le législateur a une obligation de clarté et de précision dans l'énonciation des incriminations, laquelle n'est que le reflet d'une obligation générale de sécurité juridique. Cette obligation devrait selon le CESE s'étendre aux comportements secondaires comme la tentative et la complicité qui connaissent des définitions différentes selon les États.

3.3.3.2 Comme le rappelle la Commission, le projet d'harmoniser les législations ne doit pas conduire à accroître les niveaux de sanction applicables dans les États membres. Au titre du principe de cohérence (verticale), le CESE rappelle que les peines minimales prévues par l'UE ne doivent pas conduire à une aggravation des peines maximales encourues au sein d'un État membre, aggravation qui serait contraire au système juridique de cet État (article 67, paragraphe 1 du TFUE). Il invite à distinguer les notions de sévérité et d'efficacité pour apprécier une sanction.

3.3.3.3 S'agissant des sanctions préconisées par l'UE, le CESE rappelle qu'il conviendra de prendre également en compte, au nom du respect de la cohérence horizontale, les niveaux de peines d'ores et déjà fixés par des actes juridiques européens.

3.4 Des notions juridiques à clarifier

3.4.1 La Commission a manifestement voulu lancer un débat avant même de définir certaines notions essentielles. D'où un certain manque de clarté de la communication. Si la portée politique du document n'échappe pas au CESE, celui-ci regrette que la discussion ne puisse s'engager sur les bases stables qu'il aurait souhaitées. Il souligne notamment la complexité d'une distinction pourtant nécessaire entre les notions de sanctions

pénales et de sanctions administratives et s'interroge sur ce que l'on doit entendre par «infraction grave» au droit de l'Union.

3.4.2 Les travaux du groupe d'experts devraient aider à lever certaines ambiguïtés. Le CESE veillera à ce que ceux-ci soient, comme annoncé, effectivement désignés parmi des juristes, avocats, magistrats, criminologues ...

3.5 À quels secteurs étendre l'intervention de l'UE en matière pénale?

3.5.1 La Communication évoque à juste titre des alternatives au droit pénal sans en tirer, aux yeux du CESE, toutes les conséquences: la réaction de l'UE à des comportements déviants en matière financière, sociale et économique, doit, selon lui, intégrer l'option économique elle-même, c'est-à-dire les sanctions administratives et civiles (interdiction d'exercer une profession, par exemple).

3.5.2 L'absence de stratégie d'ensemble en matière de politique pénale au niveau européen a pour conséquence une absence de justification rigoureuse de la liste des secteurs sur lesquels la Commission pourrait envisager de prendre des initiatives.

3.5.3 L'intervention de l'UE devrait se fonder, selon le CESE, sur trois critères: le niveau de gravité (à définir) et la dimension transnationale des infractions, mais aussi le critère commun de leur «caractère attentatoire», en fonction de l'importance de l'intérêt atteint.

3.6 Quel niveau d'harmonisation?

3.6.1 Le CESE note l'objectif de la Communication de fixer des normes minimales. Le traité ne permet pas d'aller au-delà et exclut toute harmonisation totale. Cependant, des règles minimales peuvent traduire une volonté d'harmonisation plus ou moins ambitieuse. Le CESE estime important de définir précisément le niveau d'harmonisation souhaité, et cela selon les secteurs considérés. Si le Parlement européen saura apporter l'impulsion politique nécessaire tout en garantissant la légitimité démocratique, il est essentiel qu'au niveau national les parlements se saisissent du sujet et se prononcent en la matière, conformément à leurs nouvelles attributions, afin de renforcer la confiance dans le droit pénal européen.

3.6.2 D'autant que le chantier colossal et toujours recommencé que représente le travail d'harmonisation des définitions des infractions et des sanctions - même s'il est conçu a minima - ne pourra pas, aux yeux du CESE, ne pas affecter l'identité de chaque système juridique national.

3.7 Droits de la défense

3.7.1 Le CESE attire l'attention sur le fait que si, pour la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la sanction, qu'elle soit administrative ou pénale, conditionne des garanties équivalentes pour le justiciable (application de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales), dans les faits, il peut

apparaître des différences dans la protection des droits de la défense selon le type de sanction choisie. Cette situation de fait plaide, aux yeux du CESE, en faveur d'une définition claire et a priori de ce qui relève de la sanction administrative et de ce qui relève de la sanction pénale.

3.7.2 Afin de mieux protéger les droits de la défense en cas de sanctions administratives, le CESE serait favorable à l'instauration de principes visant à une juridictionnalisation de celles-ci.

3.7.3 Le CESE tient à souligner que la question des droits de la défense se pose également dans le cadre de la coopération des services judiciaires et répressifs (Eurojust et Europol notamment).

3.8 Questions subsidiaires

3.8.1 La question du régime de responsabilité (pénale ou civile) à appliquer aux personnes morales.

3.8.1.1 Le fait que certains États ignorent à ce jour la responsabilité pénale des personnes morales crée un fossé entre l'effectivité des modes de répression possibles et la saisine des juges compétents (répressifs ou civils selon les règles de désignation du droit international privé, d'où le risque de «forum shopping»). Par exemple, point n'est besoin de souligner la meilleure effectivité de la réponse pénale à l'égard de grandes pollutions transfrontalières contre les responsables qui sont généralement les entreprises sur la limitation des poursuites à la mise en cause exclusive des responsables sociaux, voire de simples préposés. Il y a là un sujet qui mériterait d'être approfondi, en particulier sur la question de la faculté de délégation de responsabilité au sein de l'entreprise, faute de quoi il ne saurait être question d'équivalence dans la répression et, par conséquent, dans l'effet d'intimidation de l'arsenal préventif.

3.8.1.2 Dans la mesure où l'harmonisation du droit pénal des sociétés rencontre des difficultés conceptuelles entre les États membres, la répression contre la violation des règles fondamentales assurant la construction des normes européennes demeure exclusivement de nature administrative que ce soit à l'initiative de la Commission, des États membres, et /ou de leur Autorités indépendantes. Il importe que devant ces instances qui disposent de pouvoirs de sanctions, les personnes morales qui y sont convoquées disposent de la garantie de droits de défense à l'instar de celle qui leur ait reconnue devant le juge répressif.

3.8.2 D'autres questions sont soulevées par la Communication:

3.8.2.1 Faut-il définir dans la législation de l'Union la négligence grave?

3.8.2.2 Fidèle aux exigences du principe de «nulla poena sine culpa», le CESE estime que si la législation de l'UE en matière de droit pénal définissait le comportement intentionnel, les États membres sont en revanche seuls compétents pour instituer des sanctions réprimant la négligence grave (à discuter).

3.8.3 Faut-il introduire dans la législation de l'Union des mesures de confiscation?

3.8.3.1 S'il ne paraît y avoir de principe contraire à l'instauration dans la législation européenne de la peine de confiscation (à distinguer de celle de la saisie des biens), notamment en matière de trafic de stupéfiants, la question peut mériter un débat approfondi lorsqu'il est envisagé une mesure de confiscation générale du patrimoine, inconnue dans beaucoup de systèmes juridiques et qui peut soulever la question de la proportionnalité et de l'incertitude de la peine.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur

COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD)

(2012/C 191/18)

Rapporteur général: **M. METZLER**

Le 19 janvier 2012 et le 27 janvier 2012 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 46 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur»

COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD).

Le 17 janvier 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 26 avril 2012), de nommer M. METZLER rapporteur général, et a adopté le présent avis par 164 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La reconnaissance des qualifications professionnelles acquises dans d'autres États membres est un instrument important de promotion de la mobilité des citoyens de l'Union européenne et, partant, de la réalisation du marché intérieur. Elle est le gage d'une plus grande compétitivité des États membres, d'un soutien à une croissance durable, et d'une baisse du chômage. Les économies nationales tirent profit des diverses expériences professionnelles acquises par leurs ressortissants dans d'autres États membres où ils ont exercé une activité professionnelle.

1.2 Le potentiel que représentent les citoyens européens désireux de s'engager dans une activité professionnelle dans un autre État membre n'est à ce jour toujours pas suffisamment exploité. Et pour cause: obtenir la reconnaissance de qualifications professionnelles acquises dans d'autres États membres s'apparente à une course d'obstacles. Les citoyens de l'UE déplorent le caractère laborieux et le manque de transparence des procédures en vigueur.

1.3 Le CESE approuve dès lors d'une manière générale la proposition de modification de la directive 2005/36/CE, qui vise à supprimer les problèmes rencontrés pour obtenir la reconnaissance de qualifications professionnelles en simplifiant les procédures et en instaurant davantage de transparence pour les citoyens européens. Cette proposition de directive apporte un soutien efficace aux objectifs formulés dans l'agenda 2020 visant à accroître la mobilité des citoyens européens.

1.4 Le CESE voit dans la carte professionnelle européenne une nette simplification des procédures, dont il y a lieu de se féliciter. Le CESE estime toutefois que certaines dispositions sont susceptibles de faire peser un risque sur la sécurité et la santé des consommateurs et des patients. Mériteraient notamment d'être réexaminées les dispositions proposées relatives à la carte professionnelle européenne:

— il est impératif que les critères génériques et fondamentaux et les règles de procédure prévues pour l'instauration de la carte professionnelle européenne soient définis dans la directive même;

— il y a lieu de faire en sorte que toute utilisation abusive d'un tirage papier de la carte professionnelle européenne soit rendue impossible en imposant une limite de validité et en instaurant des mesures particulières en matière de protection contre la contrefaçon et la falsification;

— le CESE nourrit des doutes sérieux vis-à-vis d'une réglementation qui prévoit que toute absence de décision de la part de l'État membre d'accueil saisi d'une demande de reconnaissance d'une carte professionnelle européenne vaut pour validation. En cas de non-respect des délais réglementaires, il y a lieu de privilégier d'autres possibilités de recours telles que l'arbitrage ou le dédommagement.

1.5 Compte tenu de la multiplicité des systèmes européens en vigueur en matière de qualifications, le CESE craint des chevauchements, une concurrence entre les diverses réglementations, voire des dispositions contradictoires. Dès lors, la directive nécessite que soit clarifiée la manière dont sont hiérarchisés la directive sur les qualifications professionnelles, les instruments du cadre européen des qualifications et les normes européennes. En outre, il est nécessaire d'aller plus loin dans la mise en œuvre du système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS).

1.6 Le CESE se félicite de ce que l'éventail des possibilités de reconnaissance automatique soit étendu grâce à l'adoption de principes communs de formation. Néanmoins, il conviendrait que les modalités procédurales, la procédure et les critères selon lesquels la Commission établit des principes communs de formation soient définis dans la directive même. Le quorum requis doit être relevé pour correspondre à 50 % + 1 État membre.

2. Contenu essentiel du document de la Commission

2.1 La mobilité des professionnels qualifiés est trop faible dans l'Union européenne. Un fort potentiel de mobilité demeure inexploité. La reconnaissance des qualifications professionnelles est essentielle pour que les citoyens de l'UE puissent véritablement jouir des libertés fondamentales que garantit le marché intérieur. Pour autant, la mobilité ne doit pas se faire aux dépens des consommateurs, par exemple au détriment des patients qui attendent des professionnels de santé qu'ils disposent de compétences linguistiques adéquates.

2.2 La modernisation de la directive permettrait également de répondre aux besoins des États membres qui sont confrontés à une pénurie croissante de main-d'œuvre qualifiée. La mobilité des citoyens de l'UE au sein du marché unique est une question importante à cet égard. Non seulement la pénurie de main-d'œuvre persistera à l'avenir, mais elle devrait augmenter, en particulier dans le secteur de la santé, dans le secteur de l'éducation et également dans des secteurs en expansion comme la construction ou les services aux entreprises.

2.3 La proposition de modernisation des dispositions existantes entend atteindre les objectifs suivants:

- réduire la complexité des procédures à l'aide d'une carte professionnelle européenne qui permettrait de mieux exploiter les avantages déjà établis du système d'information du marché intérieur (IMI);
- réformer les règles générales relatives à l'établissement dans un autre État membre ou au déplacement sur une base temporaire;
- moderniser le système de reconnaissance automatique, notamment pour les infirmiers, les sages-femmes, les pharmaciens et les architectes;
- offrir un cadre juridique dans la directive pour les professionnels partiellement qualifiés et pour les notaires;
- préciser les garanties pour les patients dont les préoccupations en ce qui concerne les compétences linguistiques et les risques de mauvaises pratiques devraient être mieux reflétées dans le cadre juridique;
- rendre obligatoire la fourniture d'informations conviviales et riches en contenu sur les règles applicables à la reconnaissance des qualifications, grâce à des services d'administration en ligne complets pour l'ensemble du processus de reconnaissance;
- lancer un exercice d'examen systématique et d'évaluation mutuelle pour toutes les professions réglementées dans les États membres.

3. Observations générales

3.1 La stratégie Europe 2020 ⁽¹⁾ se propose, entre autres objectifs, de promouvoir et de faciliter la mobilité de la main

d'œuvre au sein de l'Union européenne. Dans la communication intitulée «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi» ⁽²⁾, la Commission européenne voit dans la pénurie de main d'œuvre qualifiée un obstacle à une croissance durable. On constate à la fois une pénurie de main d'œuvre qualifiée dans des régions où une croissance forte ne s'est jamais démentie et des taux de chômage désespérément élevés dans d'autres régions. C'est pourquoi la mobilité géographique est essentielle en tant que mécanisme d'ajustement permettant de réduire les poches régionales de chômage. La mobilité des citoyens compte également un nombre des douze leviers destinés à stimuler la croissance et renforcer la confiance que la Commission a relevés dans son Acte pour le marché unique «Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance» ⁽³⁾. Si la main d'œuvre qualifiée était plus mobile, la compétitivité de l'économie européenne s'en trouverait accrue. À cette fin, il faut faire en sorte, lorsque la main d'œuvre se fait rare, qu'employeurs et main d'œuvre qualifiée issus d'États membres différents se rencontrent. C'est pourquoi le CESE escompte de la directive qu'elle contribuera de manière non négligeable à la croissance.

3.2 La directive sur les qualifications professionnelles en vigueur aujourd'hui pêche encore par une série d'insuffisances. Ainsi, les citoyens de l'UE qui veulent obtenir la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles ont le choix entre plusieurs manières de procéder. Il leur est toutefois difficile de déterminer quelle procédure ils sont habilités à suivre, à quelle administration ils peuvent s'adresser, et quelles pièces justificatives ils sont tenus de présenter. Ces insuffisances de l'actuelle directive sur les qualifications professionnelles constituent un obstacle à la mobilité des citoyens de l'UE, et partant, à la réalisation du marché intérieur ⁽⁴⁾. En raison de la longueur des procédures de reconnaissance, les citoyens de l'UE sont souvent dans l'impossibilité de réagir rapidement à une offre d'emploi, étant donné qu'il leur faut attendre l'issue de cette procédure avant d'accepter l'offre en question. D'où la nécessité de réformer les procédures administratives et de rendre le processus de reconnaissance des qualifications professionnelles plus transparent. Sans compter que les plates-formes communes se sont révélées inopérantes et inefficaces. Depuis leur instauration, aucune n'a été approuvée.

3.3 Dès lors, le CESE accueille favorablement la proposition de modification de la directive 2005/36/CE. La simplification des procédures de reconnaissance réciproque des qualifications professionnelles et le renforcement de la transparence auront des retombées positives sur le plan de la libre circulation des services et de la liberté d'établissement et bénéficieront au marché intérieur. Les objectifs formulés par la Commission européenne dans la stratégie Europe 2020 et dans les documents ultérieurs y afférents se trouvent confortés par la proposition de directive.

⁽²⁾ Communication de la Commission du 23 novembre 2010, COM(2010) 682 final, point 2.

⁽³⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 13 avril 2011, L'Acte pour le marché unique, Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance, «Ensemble pour une nouvelle croissance», COM(2011) 206 final.

⁽⁴⁾ C'est le constat qu'émet la Commission dans son «rapport sur la citoyenneté de l'Union - Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union» du 27 octobre 2010, COM(2010) 603 final.

⁽¹⁾ Communication de la Commission «EUROPE 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» - COM(2010) 2020 du 3 mars 2010.

3.4 Le CESE voit dans les simplifications envisagées dans le cadre de la réforme un instrument fondamentalement adapté, à même de promouvoir la mobilité des citoyens de l'UE au sein de l'Union européenne. Il y voit un moyen d'initier une nouvelle dynamique qui, au lendemain des crises qui ont secoué l'Europe, constitue une chance de générer plus de croissance et de mobilité et de créer de nouveaux emplois dans les États membres.

3.5 Au sein de la population active, la perspective d'accumuler des expériences professionnelles dans différents États membres intéresse surtout les jeunes. De la sorte, ils font bénéficier les États membres concernés d'expériences professionnelles multiples et variées, lesquelles influencent la pratique de tel ou tel métier, tant dans les pays qui les ont accueillis que dans leur pays d'origine à leur retour.

3.6 Les répercussions positives de la mobilité l'emportent sur de possibles effets négatifs liés au phénomène de «fuite des cerveaux» qu'elle est susceptible de générer. Certes, ce danger ne saurait être écarté; mais pour autant, les observations faites à ce jour montrent que ce phénomène intervient dans des proportions bien moindres que ce que l'on avait pu craindre, les citoyens de l'UE retrouvant souvent le chemin des États membres dont ils sont les ressortissants à l'issue d'une période de mobilité professionnelle, parce qu'ils y ont des attaches familiales et culturelles.

3.7 La mobilité professionnelle entre les États membres à l'autre ne saurait s'entendre sans la garantie d'un niveau élevé de protection sociale. Notamment, si un État membre devait subir temporairement une pression migratoire, cela ne saurait conduire à ce qu'un autre État membre en profite pour revoir indûment à la baisse son niveau de protection sociale.

3.8 La carte professionnelle européenne permet une simplification louable des procédures. Le demandeur peut s'adresser aux autorités compétentes de son État d'origine. Celles-ci sont, en principe, davantage à même que les autorités d'autres États membres d'examiner les documents transmis. Les documents classés dans le dossier IMI, une fois contrôlés, sont disponibles pour des procédures ultérieures. Toutefois, la sécurité des consommateurs et des patients doit continuer d'être garantie par la reconnaissance accordée par l'État membre d'accueil à la carte professionnelle européenne.

3.9 Le CESE se félicite que la directive mette l'accent sur le système d'information du marché intérieur (IMI). Cela étant, les États membres disposent déjà de structures gérant des cartes professionnelles à l'échelon national. Il serait souhaitable que ces structures existantes soient associées à la procédure de délivrance de la carte professionnelle européenne, ce qui éviterait toute inflation administrative, des dépenses inutiles et un surcroît de bureaucratie. En particulier, il serait souhaitable de faire en sorte qu'un tirage de la carte professionnelle européenne d'un intéressé, après validation, puisse être intégré dans l'une des cartes professionnelles nationales existantes. Notamment, il faut que la directive définitive les critères relevant de l'article 58 (article 4 bis, paragraphe 6) ainsi que les étapes de la procédure administrative, sur lesquels la Commission se fonde pour établir lesquels parmi les différents métiers sont habilités à recourir à la carte professionnelle européenne. Il en va de même pour ce qui est de savoir à qui incombe la responsabilité de la traduction des pièces justificatives et des documents de procédure requis.

3.10 Le processus de Bologne et le cadre européen des certifications (CEC) promeuvent la transparence et tendent à une comparabilité satisfaisante entre les différents diplômes et certificats nationaux, notamment les diplômes de l'enseignement supérieur. Il ne faudrait cependant pas que cela entraîne des

recouvrements avec les dispositions de la directive sur les qualifications professionnelles. Il est donc impératif que celle-ci établisse clairement que la reconnaissance d'une profession n'est obtenue qu'au regard de ses dispositions ou au regard des dispositions de directives spécifiques. Les dispositions du CEC ne sauraient faciliter ou au contraire entraver le processus de reconnaissance d'une profession. Il en va de même du rapport entre la directive sur les qualifications professionnelles et les normes européennes.

3.11 Le champ de la directive se limite aux qualifications professionnelles acquises dans un État membre. Dans sa «stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi»⁽⁵⁾, la Commission européenne se fixe pour objectif une meilleure intégration des migrants sur le marché du travail européen. Il s'agit notamment, à cet effet, de supprimer les obstacles à l'emploi relevant de la non-reconnaissance des compétences et des qualifications. La Commission européenne est invitée à prendre des mesures permettant de simplifier le processus de reconnaissance de qualifications professionnelles acquises dans des États tiers.

4. Observations particulières

4.1 Carte professionnelle européenne

4.1.1 Le CESE salue la création de la carte professionnelle européenne telle qu'elle est présentée dans les articles 4 bis à 4 sexies. En effet, l'instauration de cette dernière, couplée au système d'information du marché intérieur, simplifiera et accélérera de manière notable le traitement de la demande de reconnaissance dans un grand nombre de cas.

4.1.2 L'article 4 bis, paragraphe 7, autorise la facturation de frais pour l'établissement de la carte professionnelle européenne. La Commission se voit conférer, selon une procédure décrite à l'article 58 bis, le pouvoir de fixer des critères de calcul et de répartition de ces frais. Cela étant, le montant des frais auxquels les demandeurs peuvent être exposés ne saurait dissuader ces derniers d'engager la procédure d'obtention.

4.1.3 Le CESE se déclare très réservé quant à la disposition prévue à l'article 4 quinquies, paragraphe 5, selon laquelle une carte professionnelle européenne est considérée comme validée si l'administration compétente ne s'est pas prononcée dans le délai imparti fixé à l'article 4 quinquies, paragraphes 2 et 3. Ce délai, calculé au plus juste, correspond en général à un mois, et est porté à deux mois lorsque des mesures de compensation sont imposées. Cela pourrait inciter les administrations compétentes à refuser également la reconnaissance des qualifications professionnelles pour peu qu'elles ne s'estiment pas en mesure, faute d'informations complémentaires suffisantes ou en raison d'un afflux trop important de demandes, de prendre une décision en toute connaissance de cause. De fait, loin de s'en trouver accélérée, la procédure risque de traîner en longueur en raison des recours déposés contre une telle fin de non-recevoir.

4.1.4 Si les cas de validation d'une carte professionnelle européenne en vertu de l'article 4 quinquies, paragraphe 5, devaient effectivement se multiplier, la santé et la sécurité des consommateurs et des patients seraient compromises. On ne saurait exclure en effet que de la sorte, un demandeur se retrouve indûment en possession d'une carte professionnelle européenne. En outre, il serait difficile d'invalider a posteriori une carte professionnelle européenne qui aurait été validée à tort.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission du 23 novembre 2010, COM(2010) 682 final, point 2.5.

4.1.5 Afin de tenir compte des intérêts tant du demandeur que des consommateurs, il est proposé de mettre en place une procédure de recours fondée sur le droit national. Il conviendrait que la directive impose aux États membres d'instaurer une telle procédure de recours. Parmi les instruments possibles, on citera la décision d'arbitrage ou les demandes de dédommagement. Les recours ne devraient viser que les situations dans lesquelles les administrations compétentes ont failli et ne se sont pas prononcées en faveur d'une validation dans le délai imparti ou n'ont pas mis en place de mesure de compensation.

4.1.6 Par ailleurs, les délais dont celles-ci disposent pour rendre une décision, devraient être fixés de telle sorte que la procédure dans son ensemble (contrôle de la demande dans le pays d'origine et validation dans le pays d'accueil) ne dépasse pas quatre mois. Si l'administration compétente de l'État membre d'accueil adresse une demande d'informations supplémentaires à son homologue du pays d'origine, le délai devrait être suspendu, contrairement à ce que prévoit l'article 4 *quinquies*, paragraphe 3, troisième phrase.

4.1.7 L'article 4 *sexies*, paragraphe 5, prévoit entre autres que le droit dont dispose le titulaire d'une carte professionnelle européenne en vertu de l'article 4 *sexies*, paragraphe 4, lui soit rappelé tous les deux ans à compter de la date de délivrance de ce document. Une telle disposition génèrera un surcroît de travail administratif, sans pour autant que le titulaire n'y trouve de véritable avantage additionnel. Habituellement, les intéressés sont informés une fois pour toutes de leurs droits et c'est bien suffisant.

4.1.8 Le respect des procédures et des délais susmentionnés ne sera effectif que si le système IMI fonctionne sans accroc. Il convient que son efficacité soit garantie au moment de l'entrée en vigueur de la directive, compte tenu du nombre élevé de demandes escompté. Le système de protection juridique proposé ici permet de bien mieux gérer une défaillance du système IMI que ne le ferait une pseudo-validation qu'il convient de rejeter comme étant contraire au système.

4.1.9 Il ne faudrait pas que la carte professionnelle européenne soit uniquement disponible sous forme de donnée contenue dans la base du système IMI. Le demandeur doit pouvoir, une fois qu'elle a été validée, en obtenir un tirage papier. Ce document doit pouvoir dans les faits être utilisé comme pièce justificative dans les transactions juridiques. Dès lors, il y a lieu de définir des exigences minimales pour éviter toute falsification d'une telle pièce.

4.1.10 En outre, une version imprimée de la carte professionnelle européenne doit obligatoirement comporter une date limite de validité, faute de quoi elle risque d'être utilisée frauduleusement, même si certains faits ayant fait l'objet d'un échange d'informations en vertu de l'article 56, paragraphe 2, premier alinéa ou en vertu du mécanisme d'alerte prévu par l'article 56 bis, interdisent l'exercice d'une activité. Dès lors, il est impératif que le tirage papier voie sa durée de validité limitée à dix ans, cinq dans le cas des professions de santé, et que l'intéressé dépose une nouvelle demande à l'issue de cette période. Pour autant, la durée de validité limitée du tirage papier ne saurait avoir d'incidence sur la validité, elle illimitée, de la carte professionnelle européenne figurant dans le système IMI. En cas d'interdiction d'exercer, le tirage papier devrait également être confisqué.

4.2 Accès partiel

4.2.1 La codification de l'accès partiel telle qu'elle est prévue à l'article 4 *septies* reprend les conditions posées par la Cour de

justice de l'Union européenne dans l'affaire C-330/03. Toute restriction serait contraire aux articles 45 et 49 du TFUE.

4.2.2 Le champ d'application pratique de l'accès partiel est restreint. La codification ne doit pas générer de dumping social.

4.3 Également dans les cas visés à l'article 5, paragraphe 1, point b), il convient de prendre des mesures efficaces afin d'éviter tout abus. À cette fin, le CESE propose l'instauration d'un mécanisme de contrôle plus strict.

4.4 L'article 7, paragraphe 4, 5^e alinéa, reprend les dispositions de la directive antérieure, en vertu de laquelle, en l'absence de réaction de l'autorité compétente, la prestation de services peut être effectuée. De même que pour l'article 4 *quinquies*, paragraphe 5, il y a lieu de privilégier d'autres voies de recours, afin d'amener cette autorité à se prononcer (cf. ci-dessus paragraphe 4.1.3 et suivants).

4.5 L'article 11 définit cinq niveaux de qualification couverts par la directive sur les qualifications professionnelles. Ces niveaux ne se réfèrent pas au cadre européen des certifications (CEC), non plus qu'au système européen de transfert d'unités capitalisables pour l'éducation et la formation professionnelles (ECVET). Dans la définition des exigences minimales visées au titre III, chapitre III, il est fait référence aux crédits ECTS. Afin d'offrir une plus grande transparence aux demandeurs et aux autorités compétentes, la Commission devrait établir une procédure permettant d'intégrer les cinq niveaux de qualification dans le cadre européen des certifications (CEC), le système ECVET et le cadre européen de référence pour l'assurance de la qualité dans l'enseignement et la formation professionnels (EQAVET, anciennement EQARF), ainsi que dans les processus de Bologne et de Copenhague, en éliminant les divergences et les doubles emplois.

4.6 En cas d'épreuve d'aptitude au sens de l'article 14, paragraphe 1, les États membres doivent, conformément à l'article 14, paragraphe 7, organiser une telle épreuve au moins deux fois par an. Cette obligation risque de représenter une charge notamment pour les petits États membres ainsi que, d'une manière générale, pour les catégories professionnelles comptant très peu de demandeurs. Mieux vaudrait une disposition contraignant les États membres à faire en sorte qu'aucun demandeur n'ait à attendre plus de six mois pour passer cette épreuve une fois qu'elle a été ordonnée.

4.7 La modification de l'article 31, paragraphe 1, impose une formation scolaire générale de douze années pour être admis à la formation d'infirmier responsable de soins généraux. Il en va de même pour l'accès à la formation de sage-femme, conformément à l'article 40, paragraphe 2. Le CESE fait valoir que cela ne doit pas avoir pour effet d'écartier de l'offre de formation des jeunes moins qualifiés. Il invite la Commission européenne à veiller à ce que les exigences de qualité élevées imposées soient dûment proportionnées aux exigences professionnelles.

4.8 L'article 24, paragraphe 2, réduit d'un an la durée minimale de la formation médicale de base, qui passe de six à cinq années, tout en maintenant un nombre minimal de 5 500 heures d'enseignement. Même si le nombre d'heures d'enseignement reste inchangé, l'abaissement à cinq ans de la durée minimale de formation induira inévitablement une rationalisation qui se traduira par une diminution de l'enseignement théorique et pratique dispensé. Dans l'intérêt de la protection des patients, la durée minimale de formation devrait donc rester de six ans. Les dentistes considèrent quant à eux qu'une formation de cinq ans et 5 000 heures d'enseignement sont appropriées.

4.9 *Chapitre III A - Reconnaissance automatique sur la base de principes communs de formation*

4.9.1 On ne peut qu'approuver une reconnaissance fondée sur un cadre commun de formation ou une épreuve commune de formation, car cela favorise la mobilité des prestataires de services et garantit la qualité des services grâce à un niveau uniforme de formation.

4.9.2 La Commission spécifie, selon la procédure visée à l'article 58 *bis*, l'ensemble commun des connaissances, capacités et compétences ainsi que les qualifications du cadre commun de formation (article 49 *bis*, paragraphe 3; 49 *ter*, paragraphe 3). Cela ne doit toutefois pas se traduire par un nivellement par le bas des niveaux de qualification. Les règles de procédure, la procédure et les critères sur la base desquels la Commission établit cet ensemble commun doivent être définis dans la directive.

4.9.3 Le quorum d'un tiers des États membres dans lesquels l'ensemble des connaissances, capacités et compétences doit être appliqué (article 49 *bis*, paragraphe 2, point c)), est quant à lui trop bas. Le risque est de voir les normes minimales relatives à la durée et à la qualité de la formation réduites au plus petit commun dénominateur. Le quorum devrait être relevé à au moins 50 % + 1 des États membres, ce afin d'exclure le risque

d'une domination par une minorité d'États membres, et afin de garantir l'acceptation des principes communs de formation.

4.9.4 À la différence de l'ancien système des plates-formes communes, la Commission dispose d'un droit d'initiative exclusif dans le cadre de la procédure visée à l'article 58 *bis*. S'agissant des principes communs de formation, les États membres ou les associations ou organisations professionnelles représentatives au niveau national ou européen devraient conserver leur droit d'initiative.

4.9.5 L'article 55 *bis* facilite la reconnaissance par l'État membre d'origine des stages rémunérés accomplis dans un autre État. Le CESE se félicite de cette disposition, appelée à favoriser la mobilité des diplômés entre les États membres.

4.10 Conformément à l'article 57 *bis*, paragraphe 4, tous les délais commencent à courir dès la réception d'une demande électronique par le guichet unique. Étant donné la très grande brièveté des délais fixés dans la directive (voir à ce propos le paragraphe 4.1.3 ci-dessus), il risque d'être extrêmement difficile pour les autorités compétentes de traiter convenablement les demandes. Le CESE discerne néanmoins dans cette disposition la volonté de s'aligner sur la directive sur les services.

Bruxelles, le 26 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme «Droits et citoyenneté»

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD)

(2012/C 191/19)

Rapporteur général: **M. BOLAND**

Le 9 février 2012, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme "Droits et citoyenneté"»

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD).

Le 29 février 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 26 avril 2012) de nommer M. BOLAND rapporteur général, et a adopté le présent avis par 127 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen accueille favorablement la proposition d'établir le programme «Droits et citoyenneté» et invite vivement toutes les parties associées à sa mise en œuvre à lui apporter leur soutien inconditionnel.

1.2 Il recommande d'ajouter le terme «égalité» au titre du programme afin de garantir qu'il protège les droits des personnes qui sont touchées par des discriminations en raison d'inégalités. Il préconise également d'intégrer la lutte contre la violence, en particulier la violence domestique, dans les objectifs du programme.

1.3 Le Comité recommande de mentionner de manière spécifique et plus évidente, dans les objectifs du programme, les questions liées à l'égalité, l'égalité entre les hommes et les femmes, la lutte contre la violence et la mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

1.4 Le CESE se félicite qu'un budget soit proposé pour ce programme. Il plaide toutefois instamment en faveur d'une augmentation réaliste de ce budget afin de prendre en considération les aspects qui ont été ajoutés au programme.

1.5 Le Comité invite la DG Justice à s'assurer qu'elle dispose des informations nécessaires pour évaluer correctement les incidences du programme et à mettre au point des indicateurs justes et objectifs qui permettront de l'analyser de manière appropriée.

1.6 Le Comité note que la gestion du programme passe de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion à la DG Justice. Bien que ce changement se justifie, il convient de ne pas ignorer les risques éventuels qu'il pourrait entraîner dans la gestion globale.

Le Comité suggère de procéder à une analyse des risques appropriée de manière à minimiser les difficultés liées au transfert du programme de la DG Emploi à la DG Justice.

1.7 Le Comité recommande de mettre en œuvre le programme dans l'ensemble de l'Union européenne de manière cohérente avec la charte des droits fondamentaux.

1.8 Le Comité estime que chacun des programmes mis en œuvre est correctement financé dans le cadre de chacun des plans annuels. À cet égard, il recommande que les fonds soient alloués équitablement à chaque programme. Le Comité préconise d'ajouter une phrase à la proposition de la Commission qui garantisse que chaque programme de travail annuel distribue les fonds de manière appropriée et juste entre les différents domaines d'action et que des niveaux de financement suffisants soient maintenus pour tous les domaines en question.

1.9 L'ajout au programme d'un volet relatif aux consommateurs constitue une préoccupation majeure pour les parties prenantes, qui craignent surtout que ce volet ne remplace des programmes existants et/ou n'affaiblisse le soutien financier dont ils bénéficient. Si le Comité comprend la nécessité d'inclure un volet consacré aux consommateurs, dans la mesure où la protection de ceux-ci relève de la responsabilité de la DG Justice, il demande toutefois avec insistance que le budget alloué au programme ne soit pas réduit à la suite de cet ajout.

1.10 À cet égard, il importe de noter que les programmes qui visent à améliorer la situation des personnes victimes de discriminations en matière d'égalité et de droits de l'homme traitent souvent des cas de pauvreté. Le Comité convient que d'autres programmes sont également en place pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, mais il est fermement convaincu que ce programme doit prendre pleinement en considération le rôle catalyseur de la pauvreté en matière de discrimination.

1.11 D'aucuns craignent que la formulation d'une définition stricte de la citoyenneté n'exclue certaines des «personnes» mentionnées dans les objectifs du programme. Le CESE pense qu'encourager l'adoption de principes d'inclusion dans les plans des programmes de mise en œuvre permettrait d'apaiser cette crainte. Il est recommandé de préciser aux demandeurs que l'utilisation du terme «personne» dans les objectifs généraux vise à garantir la pleine intégration.

1.12 Le CESE soutient fermement les travaux réalisés par les réseaux existants visant à soutenir et à diriger les programmes d'information qui aident les bénéficiaires de subventions et les décideurs politiques à l'échelle nationale et européenne. Il est primordial de ne pas défavoriser les réseaux qui demandent un financement au titre du nouveau programme en ignorant leur expérience en matière de droits de l'homme et d'égalité. Le Comité considère également qu'une évaluation adéquate de ces travaux est en cours, ce qui permettra de tirer des leçons du programme pour des travaux futurs en matière d'égalité et de droits de l'homme.

1.13 Nombreux sont ceux qui craignent qu'une interruption entre la fin du programme actuel qui couvre la période 2007-2013 et le lancement du nouveau programme pour la période 2014-2020 ne porte atteinte à l'ensemble du programme et n'entraîne une perte d'expérience vitale. Le Comité est convaincu qu'il faut éviter une telle interruption.

2. Contexte

2.1 La proposition de la Commission concernant un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme «Droits et citoyenneté»⁽¹⁾ a été adoptée le 15 novembre 2011. Elle présente les changements proposés pour le nouveau programme sur la base des résultats du programme actuellement en vigueur pour la période 2007-2013.

2.2 À la suite de l'adoption de la proposition, le Comité économique et social européen a été invité à élaborer un avis, qu'il doit adopter lors de sa 480^e session plénière, qui se tiendra les 25 et 26 avril 2012.

2.3 La proposition repose sur les dispositions de l'article 19, paragraphe 2, de l'article 21, paragraphe 2, et des articles 114, 168, 169 et 197 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2.4 L'enveloppe financière prévue en faveur de la mise en œuvre du programme «Droits et citoyenneté» pour la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020 s'établit à 439 millions d'euros (prix courants).

2.5 Elle est disponible dans tous les pays de l'UE.

2.6 La participation des pays tiers est limitée aux pays de l'EEE, aux pays en voie d'adhésion ainsi qu'aux pays candidats et candidats potentiels. D'autres pays tiers, notamment ceux où s'applique la politique européenne de voisinage, peuvent également participer.

2.7 Toutes les parties prenantes sont d'avis qu'il ne faut pas retarder le nouveau programme, qui doit être pleinement opérationnel début 2014.

3. Proposition de la Commission

3.1 La proposition de la Commission décrit en détail le programme proposé pour la période 2014-2020.

3.2 Elle prévoit un cadre visant à simplifier et à rationaliser le programme «Droits et citoyenneté», qui doit prendre la suite de trois programmes existants.

3.3 Ces trois programmes sont: (a) Droits fondamentaux et citoyenneté (b) Daphné III (c) les sections «Lutte contre la discrimination et diversité» et «Égalité entre les hommes et les femmes» du programme pour l'emploi et la solidarité sociale (Progress).

3.4 Après avoir effectué une analyse d'impact des programmes en cours pour la période 2007-2013, la Commission a décidé de créer deux programmes en fusionnant les six programmes actuels. Cette fusion permettra une méthode de financement globale et une gestion plus efficace du programme.

3.4.1 L'objectif du programme est de contribuer à la création d'un espace destiné à promouvoir et à protéger les droits de la personne, tels qu'ils sont inscrits dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

3.4.2 Il poursuit cinq objectifs spécifiques, à savoir:

- renforcer les droits découlant de la citoyenneté de l'Union européenne;
- promouvoir la mise en œuvre efficace du principe de non-discrimination en raison du sexe, de la race ou de l'origine ethnique, de la religion ou des convictions, d'un handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle, notamment en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits des personnes handicapées et des personnes âgées;
- assurer un niveau élevé de protection des données à caractère personnel;
- mieux faire respecter les droits de l'enfant;
- donner aux consommateurs et aux entreprises les moyens d'effectuer en toute confiance des transactions et des achats au sein du marché intérieur.

⁽¹⁾ COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

3.5 La proposition décrit en détail l'évaluation à mi-parcours et recommande des améliorations.

4. Observations générales

4.1 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice demeure prioritaire pour l'Union européenne. Toutefois, il s'inquiète également de l'application inégale de la charte des droits fondamentaux à travers l'Union européenne.

4.2 Le nouveau programme porte essentiellement sur l'allocation d'une enveloppe financière de 439 millions d'euros pour la période 2014-2020. Il s'agit d'une légère diminution par rapport au budget précédent et le CESE estime que cette baisse indique un affaiblissement de l'engagement de l'Union européenne en faveur de l'amélioration de la situation des personnes victimes de discrimination.

4.3 Le Comité redoute que l'augmentation des «tendances extrémistes» ne nuise à la mise en œuvre des droits humains fondamentaux⁽²⁾ et il est donc important que des ressources adéquates soient mises à la disposition des groupes qui ont pour objectif d'améliorer cette situation. S'il est vrai qu'un budget est disponible pour poursuivre les travaux, le Comité affirme très clairement que l'enveloppe proposée est inférieure au niveau de soutien nécessaire pour maintenir la continuité des actions prévues par le programme précédent.

4.4 Le Comité craint que la priorisation des programmes de travail annuels adoptés par la Commission conformément à l'article 8 de sa proposition ne porte préjudice à certains éléments ou volets du projet. La Commission pourrait y remédier en garantissant que tous les programmes de travail reçoivent une dotation suffisante pour permettre la poursuite des travaux en cours.

4.5 Il convient de veiller à ce que les programmes continuent de bénéficier d'une grande visibilité afin qu'ils soient considérés comme des instruments efficaces pour promouvoir la non-discrimination dans tous les domaines concernés.

4.6 Le Comité craint que la capacité de la DG Justice à évaluer les incidences du programme ne soit compromise par la déclaration selon laquelle elle ne disposerait pas de suffisamment d'informations.

4.7 Le Comité redoute que le volet additionnel relatif aux droits des consommateurs n'exerce des pressions supplémentaires inutiles sur le programme, comme le remplacement des programmes concernant directement les droits humains fondamentaux et le risque qu'une partie appréciable du financement destiné aux programmes relatifs aux droits de l'homme et à la justice soit réaffectée à d'autres programmes.

4.8 Le Comité constate avec préoccupation que le titre du programme ne reflète pas l'ensemble de son contenu. En particulier, il considère que l'absence du mot «égalité» dans le titre dévalorise les programmes sur l'égalité des droits.

4.9 Le CESE préconise d'intégrer la lutte contre la violence, en particulier la violence domestique, dans les objectifs du programme.

4.10 Le Comité craint que la définition de citoyenneté telle que formulée dans l'un des cinq objectifs spécifiques du programme n'exclue les personnes qui vivent au sein de l'UE mais qui n'en ont pas la citoyenneté. Il salue le fait que les objectifs généraux du programme fassent référence aux «personnes», mais souhaiterait que ces objectifs soient renforcés de manière à rendre le programme pleinement inclusif.

4.11 Le fait que les réseaux existants associés au soutien et à la fourniture d'informations sur le programme ne doivent pas être défavorisés s'ils veulent participer au nouveau programme est une préoccupation largement partagée. Le Comité admet que ces réseaux ont une grande expérience en matière de droits de l'homme et d'égalité et qu'il convient d'évaluer soigneusement leur rôle, de même que toutes les parties du programme.

4.12 La nécessité d'adapter les programmes en fonction des leçons tirées d'autres expériences, telles que l'accord du Vendredi Saint, et de réévaluer les droits en vue de les améliorer lorsque les circonstances évoluent, devrait jouer un rôle essentiel dans le développement des programmes.

4.13 Le CESE souligne qu'il convient toujours de trouver un équilibre en ce qui concerne la protection des droits et de l'égalité pour que les droits de la communauté dans son ensemble soient reconnus. Il va également de soi que chacun doit avoir accès à des processus qui garantissent l'absence de toute discrimination.

Bruxelles, le 26 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Staffan Nilsson, «Europe's snail syndrome» (Le syndrome du repli sur soi), 10 mai 2011; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.news&itemCode=18276>.

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE)

COM (2011) 874 final

(2012/C 191/20)

Rapporteur: **M. Pedro NARRO**

Le 15 décembre 2011 et le 23 janvier 2012, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément aux articles 192 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE)»

COM(2011) 874 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 avril 2012.

Au cours de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le programme LIFE est un programme communautaire efficace qui, au cours des vingt dernières années, complété par d'autres fonds et initiatives, a produit des résultats très positifs. Il convient donc de le préserver et de le renforcer afin de progresser de manière stratégique et cohérente sur la voie de la protection de l'environnement et du climat dans les pays de l'Union européenne.

1.2 La proposition d'augmentation du budget du programme LIFE (2014-2020) constitue un signal positif, mais il reste encore beaucoup à faire pour incorporer efficacement les préoccupations environnementales dans les politiques européennes. Le CESE demande aux États membres, qui sont plongés dans une crise économique profonde, de miser sans hésiter sur l'investissement dans la protection de l'environnement et du climat, en vue d'en atténuer les effets.

1.3 La création du sous-programme «Action pour le climat» peut s'avérer un instrument utile pour donner une plus grande visibilité aux initiatives qui ont pour objectif l'adaptation au changement climatique et son atténuation. Pour sa part, le sous-programme «Environnement» doit continuer à concourir à la protection de la biodiversité et, en priorité, au financement du réseau Natura 2000, mais sans diminuer la participation d'autres fonds, tels que les fonds associés au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

1.4 La mise en œuvre d'un nouveau type de projets à grande échelle, les «projets intégrés», doit être réalisée en garantissant la participation d'ONG et de PME et la continuité des «projets traditionnels» et en améliorant la coordination entre les organismes nationaux et de l'UE. À cet égard, le CESE propose que la Commission intègre dans sa proposition de règlement une répartition budgétaire claire entre les deux types de projets, précise quels critères devraient être utilisés pour entreprendre

une répartition géographique des projets intégrés et clarifie la manière dont les programmes pluriannuels seront élaborés sans nuire à la flexibilité du programme.

1.5 Le CESE approuve une répartition des projets réalisée selon des critères portant sur le mérite et non sur la situation géographique. Cependant, il reconnaît le peu de participation au programme LIFE de nombreux pays qui n'ont ni l'expérience ni des moyens suffisants pour s'y engager activement. À cet égard, il est indispensable que la Commission facilite leur accès par une assistance accrue et une meilleure coordination institutionnelle.

1.6 L'augmentation du taux de cofinancement pour les projets traditionnels et pour les projets intégrés ne peut en aucun cas justifier que la TVA et le personnel permanent cessent d'être considérés comme des coûts éligibles. La non-inclusion de ces coûts porterait particulièrement atteinte aux petites organisations de la société civile dont la contribution est précieuse mais dont la participation pourrait être supprimée ou limitée.

1.7 L'introduction de taux forfaitaires constitue une bonne mesure de simplification. Le CESE estime que la Commission devrait renforcer l'amélioration des services de consultance, la simplification des formulaires financiers et l'introduction d'une phase d'évaluation ex-ante pour les projets traditionnels.

1.8 Le CESE juge indispensable de préserver le caractère communautaire et la valeur ajoutée pour l'Europe du programme LIFE. En ce sens, la Commission devrait au préalable préciser quelles mesures seront adoptées par les actes délégués, le rôle des États membres et du Comité du programme LIFE ainsi que les nouvelles compétences de l'agence européenne pour la compétitivité et l'innovation.

1.9 Malgré le succès remarquable du programme LIFE, la Commission européenne doit faire des efforts supplémentaires pour promouvoir la connaissance de ce programme et la participation active des organisations de la société civile. À cet égard, il importe d'améliorer les moyens de dissémination de l'information, de renforcer la transparence de la sélection des projets et de faire prendre conscience aux citoyens européens de l'importance d'un instrument communautaire tel que le programme LIFE pour la société et de la valeur ajoutée qu'il apporte à celle-ci.

2. Le contexte

2.1 Le 25 décembre 2011, la Commission européenne a publié une «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE)». L'enveloppe financière totale pour le programme LIFE pour la période 2014-2020, exprimée en prix courants, s'élève à 3 618 millions d'euros.

2.2 Le programme LIFE fait partie de la proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel 2014-2020, qui établit le cadre budgétaire et les principales orientations pour la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. La Commission a décidé de considérer le volet «environnement et action pour le climat» comme faisant partie intégrante de l'ensemble des principaux instruments et interventions.

2.3 Depuis sa création, en 1992, le programme LIFE a constitué l'un des principaux axes du financement des projets liés à l'environnement dans l'Union européenne. Le nouveau règlement proposé par la Commission vise à succéder au règlement en vigueur (CE) no 614/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+).

2.4 La proposition de nouveau règlement LIFE à l'examen se présente sous la forme d'un programme LIFE composé de deux sous-programmes: l'un concerne l'environnement et l'autre l'action pour le climat. Le sous-programme «Environnement» s'articule autour de trois domaines prioritaires: 1. biodiversité, 2. environnement et utilisation rationnelle des ressources et 3. gouvernance et information en matière d'environnement.

2.5 Le sous-programme «Environnement» se voit allouer 2 713,5 millions d'euros, et dans ce cadre, la moitié des ressources consacrées au soutien de projets par des actions concrètes sera affectée à des projets en faveur de la protection de la nature et de la biodiversité. Le sous-programme «Action pour le climat», qui se voit attribuer un budget de 904,5 millions d'euros, se compose de trois domaines prioritaires spécifiques: atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique et gouvernance, et enfin, information en matière de climat.

2.6 Le Comité économique et social européen a toujours souligné l'importance majeure du programme LIFE pour la mise au point et l'orientation de la politique environnementale de l'UE. Dans les trois derniers avis qu'il a formulés concernant le projet LIFE, le CESE a rappelé que la contribution de ce projet est précieuse mais limitée en ce qui concerne la protection de l'environnement en Europe ⁽¹⁾.

3. Observations générales

3.1 Le budget

3.1.1 Le budget consacré au programme LIFE dans la proposition de cadre financier pluriannuel représente une augmentation significative par rapport aux fonds alloués sur la période 2007-2013. Le budget du programme LIFE passera de 2 143 à 3 200 millions d'euros en prix de 2011 (soit 3 618 millions en prix courants). Le sous-programme «Environnement» recevra 2 713,5 millions d'euros (dans le cadre duquel la moitié des ressources consacrées aux projets financés par des subventions à l'action sera affectée à des projets en faveur de la protection de la nature et de la biodiversité). Le sous-programme «Action pour le climat» recevra 904,5 millions d'euros.

3.1.2 Les fonds alloués représentent 0,3 % de l'ensemble du budget européen. L'augmentation du budget constitue un signal positif pour ce qui est des préoccupations environnementales bien qu'il convienne d'estimer les effets de la crise économique sur les possibilités de financement par les organismes privés et les administrations locales, surtout pour les projets de grande envergure qui nécessitent des moyens financiers importants. En tout état de cause, le CESE souligne la nécessité de miser sans hésiter sur la protection de l'environnement et du climat afin de remédier aux effets de la crise; il est d'avis que le financement du programme LIFE ne doit pas affecter négativement les autres fonds qui sont également susceptibles d'intervenir dans ce domaine, comme le FEADER ou les Fonds structurels.

3.1.3 La Commission devrait accorder une attention prioritaire à la nécessité de disposer de ressources supplémentaires pour mener à bien les activités de communication, de dissémination de l'information et de transfert de savoir-faire. Le financement spécifique de services de conseils et d'actions de formation contribuerait non seulement à simplifier la gestion du programme, mais aussi, et principalement, à accroître son efficacité et à utiliser au mieux les fonds publics.

3.2 Principaux points nouveaux de la proposition

3.2.1 Suite à la consultation des parties intéressées et aux analyses d'impact, la Commission a décidé d'introduire trois changements importants dans le règlement en vigueur, afin d'améliorer sa structure, de simplifier son fonctionnement, d'augmenter sa flexibilité et de déterminer plus clairement ses objectifs et ses stratégies. Ces changements sont les suivants:

- 1) Des priorités plus spécifiques.
- 2) La création des deux sous-programmes «Environnement» et «Action pour le climat».
- 3) La création d'un nouveau type de projets: «Les projets intégrés».

3.3 Établissement des priorités

3.3.1 L'un des points les plus débattus lors de la consultation préalable réalisée par la Commission européenne a été l'opportunité de fixer des priorités bien définies pour le nouveau programme. La Commission a exclu, à juste titre, l'établissement de priorités annuelles fixes qui risqueraient d'empêcher les demandeurs de planifier, préparer et présenter correctement leurs propositions. En fin de compte, la Commission a opté, sans toutefois donner d'information précise, pour l'élaboration,

⁽¹⁾ CESE, (JO C 80 du 30.3.2004, p. 57); CESE (JO C 255 du 14.10.2005, p. 52); CESE (JO C 132 du 3.5.2011, p. 75).

en consultation avec les États membres, de programmes de travail valables pendant une période d'au moins deux ans. Le CESE n'est pas actuellement en mesure d'aborder la question des programmes de travail en raison de l'absence d'informations précises concernant la proposition de règlement sur lequel porte le présent avis. Malgré le manque d'informations, la planification des programmes de travail doit respecter l'essence même du programme LIFE, à savoir sa flexibilité et ses capacités d'adaptation au changement.

3.3.2 Le CESE soutient le fait de concentrer les efforts sur des priorités et des domaines d'action concrets de la politique en matière d'environnement et de climat. Il importe que la Commission fournisse davantage d'informations sur le fonctionnement du Comité du programme LIFE, la réforme des points de contact nationaux et le recours aux actes délégués pour fixer des critères d'admissibilité des projets et d'équilibre géographique dans le cas des projets intégrés.

3.4 Le sous-programme «Action pour le climat»

3.4.1 La création d'un sous-programme spécifique pour aborder les questions liées au climat, avec trois domaines prioritaires (atténuation, adaptation et gouvernance), constitue un moyen de stimuler une meilleure mise en œuvre de la législation communautaire en matière de protection du climat, de renforcer la gouvernance et de consolider de nouveaux réseaux et plateformes. Ce nouveau sous-programme est décisif pour essayer d'atteindre les objectifs définis dans la stratégie Europe 2020⁽²⁾ et dans la Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050⁽³⁾.

3.4.2 Le nouveau sous-programme, bien que bénéficiant d'une enveloppe financière limitée, devra être principalement axé sur une série d'objectifs spécifiques permettant d'améliorer le savoir-faire sur le terrain pour les questions liées au changement climatique et de faire de cette priorité une partie intégrante de l'ensemble des instruments et mesures communautaires. L'effet de synergie entre les objectifs liés à l'environnement et ceux liés au changement climatique est évident. Comme le soulignait la Commission européenne dans sa proposition de règlement, les projets ayant trait au changement climatique peuvent servir des objectifs multiples.

3.4.3 Le CESE trouve utile et opportune la décision de faire passer à un rang supérieur le volet thématique «Changement climatique», qui s'inscrivait dans la composante «Politique et gouvernance en matière d'environnement» du programme LIFE+. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer sa visibilité mais de comprendre sa valeur stratégique et pluridisciplinaire.

3.5 Projets intégrés

3.5.1 Un projet intégré est un projet LIFE traditionnel qui couvre un domaine plus vaste que le territoire d'une région et dans lequel le demandeur essaie de créer la capacité nécessaire pour gérer un secteur spécifique en mobilisant un financement du programme LIFE mais aussi d'autres fonds de l'UE et des fonds nationaux, régionaux ou du secteur privé.

3.5.2 Il s'agit en général de projets de grande envergure (5 à 10 millions d'euros en cofinancement communautaire) ayant pour objectif de remédier à des problèmes environnementaux et d'améliorer la mise en œuvre et l'intégration du volet «environnement» dans les autres politiques. Les domaines prioritaires d'action sont adéquats (réseau Natura 2000, l'eau, l'air, les déchets, etc.), bien qu'il importe que la Commission ne marginalise pas le rôle de certains projets traditionnels qui ont apporté d'innombrables bénéfices pour un coût minime. Les projets intégrés apporteront un nouveau mécanisme à objectifs multiples, dans le cadre de la mise en œuvre de la législation environnementale et climatique mais soulèvent des doutes justifiés quant à savoir si dans la pratique, ils entraîneront une complexité de gestion accrue et des difficultés de coordination entre les différents fonds qui interviendront simultanément.

3.5.3 Les projets intégrés feront l'objet d'une répartition géographique qui reste encore à définir. La Commission procédera à la définition de critères géographiques au moyen d'actes délégués, mais il serait judicieux de pouvoir inclure dans le règlement de base quelques orientations fondamentales sur la façon d'inciter les pays jusqu'à présent peu actifs dans le programme LIFE à y participer davantage. À cette fin, il est nécessaire de renforcer les conseils fournis à ces pays et d'améliorer la coordination avec les organismes nationaux compétents. Le Comité estime que lors de la sélection d'un projet intégré, il convient de privilégier les critères relatifs au mérite plutôt que les critères d'ordre géographique ou similaire. Le cofinancement porté à un taux maximal de 80 % des coûts admissibles n'est peut-être pas suffisant pour encourager la participation des opérateurs publics et privés dans un contexte de crise dans lequel il est extrêmement difficile de mobiliser les fonds nécessaires pour des projets si ambitieux.

3.5.4 Les projets intégrés devraient inclure de façon plus nette des organisations de la société civile afin de faciliter leur développement et leur mise en œuvre sur le terrain et éviter qu'ils ne deviennent des instruments exclusivement utilisés par les administrations. Il est par conséquent essentiel de renforcer la participation des organisations de la société civile et d'encourager la création de réseaux qui permettent l'échange des bonnes pratiques et le transfert de savoir-faire entre leurs membres.

4. Observations particulières

4.1 Simplification

4.1.1 La Commission insiste sur une simplification accrue au moyen de la généralisation de montants et de taux forfaitaires. Une telle mesure est positive et peut permettre d'éliminer les charges administratives inutiles.

4.1.2 Cependant, notre Comité ne peut pas être d'accord avec la proposition de modification des coûts admissibles pour ne plus inclure la TVA ou les coûts permanents de personnel (ces coûts sont d'environ 30 %). Si ces coûts ne sont pas pris en compte, cela créera des difficultés pour les projets essentiellement mis au point par des acteurs de la société civile de taille plus modeste ou de niveau local. La simplification doit être fondée sur une modification substantielle des formulaires, de meilleurs conseils lors de la phase de rédaction, de la flexibilité dans les modifications budgétaires

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

ex-post et une phase d'évaluation ex-ante («Screening»). De l'avis du Comité, il conviendrait d'étendre aux projets traditionnels l'application de quelques mesures de simplification conçues expressément pour les projets intégrés, notamment l'approche en deux étapes pour la sélection des projets.

4.1.3 La proposition de règlement améliore sensiblement la complémentarité entre les instruments financiers, eu égard à la réédition problématique de l'article 9 en vigueur. Le CESE souscrit au principe selon lequel le programme LIFE devrait être complémentaire des autres programmes de financement de l'Union (Fonds européen de développement régional, Fonds de cohésion, Fonds européen agricole pour le développement rural, et Horizon 2020, etc.) en améliorant la coordination afin d'éviter tout double financement.

4.1.4 Les nouvelles mesures visant à simplifier la mise en œuvre et la gestion du programme doivent s'accompagner d'un renforcement, d'une part, de la transparence des critères de sélection des projets et d'autre part, des instruments existants, afin d'offrir des services de conseil et d'orientation aux bénéficiaires potentiels.

4.2 Approche communautaire/activités en dehors de l'UE

4.2.1 La suppression des allocations nationales indicatives (article 6 du règlement actuel) cédera la place uniquement à des critères d'équilibre géographique non déterminés, pour les projets dits intégrés. Les allocations nationales n'ont pas donné les résultats attendus et n'ont pas encouragé les États plus petits ou ayant une moins grande expérience de la gestion de ces fonds. Cette suppression semble logique et est compensée par la Commission au moyen de critères géographiques pour les projets de plus grande envergure (les projets intégrés). Actuellement, l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne en sont les grands bénéficiaires, mais il y a lieu d'encourager de manière active la participation des pays qui disposent de moins d'expérience ou de savoir-faire.

4.2.2 L'élargissement du domaine géographique du programme LIFE semble approprié mais il convient de ne pas dénaturer le caractère communautaire de ce programme. Les exceptions à la règle doivent normalement se limiter à des cas bien précis dans des domaines spécifiques tels que les espèces marines ou migratoires ou la coopération internationale entre organisations. Le CESE est d'avis qu'au moins 15 % du budget du programme transite par des projets de type transnationaux.

4.2.3 La Commission s'est jusqu'ici chargée entièrement de la gestion du programme LIFE, cependant la nouvelle proposition ne précise pas clairement le rôle prévu pour les agences exécutives et en l'occurrence, l'agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation, dans le cadre des projets traditionnels. En ce sens, il est pertinent de demander à la Commission européenne quelles seront les responsabilités de l'agence exécutive eu égard à la sélection des projets et quels instruments seront utilisés pour renforcer les points de contact nationaux.

4.3 Le réseau Natura 2000

4.3.1 La contribution du programme LIFE au financement du développement du réseau Natura 2000 est une priorité qui a donné des résultats remarquables. Au cours de la prochaine période, le programme LIFE doit continuer à contribuer à l'amélioration de l'acceptation du réseau Natura 2000 par les acteurs locaux et les administrations. Il est prioritaire que LIFE contribue à la consolidation des critères communs de gestion et d'administration des espaces Natura 2000. Cette tâche devrait être coordonnée par la Commission européenne et cela, essentiellement dans les pays où leur implantation est plus récente.

4.4 Le cofinancement

4.4.1 Le taux maximal de financement des projets LIFE sera porté à 70 % des coûts admissibles, alors qu'il atteignait auparavant 50 %. Dans le cas des projets intégrés, ce taux pourra être porté à 80 %, taux qui serait également applicable à des projets spécifiques de soutien dans le cas de besoins particuliers pour la mise en œuvre et le développement de politiques ou de législations de l'UE, en tenant compte de leur valeur stratégique. Cette hausse du taux de cofinancement a pour but de compenser la non-admissibilité de certains coûts très importants qui étaient jusqu'ici admissibles, comme la TVA ou les coûts de personnel permanent. Cependant, dans la période actuelle, certains projets dans le domaine de la biodiversité bénéficient déjà d'un taux de cofinancement de 75 %. Par conséquent, il importe que la Commission examine si ce taux de cofinancement constitue une compensation suffisante ou si au contraire il conviendrait de déterminer un taux de cofinancement fixe au lieu d'un taux maximal.

4.5 Les éco-innovations

4.5.1 Actuellement, la majeure partie des projets de politique ou de gouvernance environnementale ont eu pour but la mise en œuvre de méthodes entrepreneuriales ou de gestion innovatrices. L'analyse d'impact juge très positifs les progrès dans le domaine des éco-innovations. Malgré cela, la Commission propose des restrictions à l'innovation privée puisqu'à priori, d'autres instruments spécifiques comme Horizon 2000 s'en chargeront.

4.6 Encourager la participation des PME et des ONG.

4.6.1 La nouvelle conception du programme LIFE le fait passer d'une approche purement ascendante («bottom up») à une approche descendante flexible. Cette façon de voir se matérialise par la conception de projets intégrés. Le CESE ne rejette pas la nouvelle approche de la Commission mais souhaite souligner l'importance de promouvoir des projets développés au niveau local ou régional, auxquels participent les petites entreprises et les ONG et qui peuvent produire d'excellents résultats pour un coût minime.

4.6.2 Le CESE souscrit à l'idée selon laquelle les projets financés par le programme LIFE promeuvent efficacement le recours aux marchés publics écologiques.

4.7 *Le financement des ONG environnementales*

4.7.1 La Commission européenne se sert de l'instrument LIFE pour mettre un financement à la disposition des ONG environnementales qui participent au processus de décision européen. Jusqu'à maintenant, environ trente organisations ont bénéficié de ces financements, avec des résultats très positifs, d'après l'évaluation effectuée par la Commission européenne. À cet égard, le Comité fait l'éloge du travail accompli par ces organisations mais observe qu'il convient de modifier les critères de sélection utilisés pour l'octroi des financements, de manière à ce que d'autres organisations qui jouent un rôle important dans le domaine de l'environnement et du climat puissent en bénéficier.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la

proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD),

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement «OCM unique»)

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21),

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD),

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD),

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)

et sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD)

(2012/C 191/21)

Rapporteuse: **Dilyana SLAVOVA**

Corapporteur: **Franco CHIRIACO**

Le Conseil et le Parlement européen, respectivement le 14 novembre et le 25 octobre 2011, ont décidé, conformément aux articles 43, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur les

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune»

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement “OCM unique”)»

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)»

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune»

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013»

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs»

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 14 voix contre et 21 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

Du changement pour le modèle agricole européen

1.1 Le Comité économique et social européen accueille avec intérêt les propositions législatives présentées par la Commission et note la prise en compte de certaines – mais pas de toutes, loin s'en faut – des observations qu'il avait formulées dans de précédents avis. Notamment, comme l'a répété le Comité à plusieurs reprises, dans ses avis NAT/449 et NAT/481, la future PAC doit être mue par une détermination à défendre le modèle agricole européen, fondé sur les principes de souveraineté alimentaire et de durabilité, et répondant aux nécessités réelles des agriculteurs et des consommateurs.

1.2 Le CESE reconnaît le travail considérable réalisé par la Commission concernant l'avenir de la PAC en vue de proposer un projet profondément européen reposant sur la notion de diversité ouverte. Eu égard aux efforts fournis par la Commission pour construire un nouveau partenariat entre l'Europe et ses agriculteurs, le CESE estime que les propositions, bien qu'axées sur les bonnes priorités, nécessitent encore des ajustements majeurs dans plusieurs domaines.

1.3 La crise financière et économique actuelle et les changements climatiques extrêmes appellent un changement fondamental de l'approche suivie pour combler le fossé existant entre les promesses qui sont faites et la réalité quotidienne de la vie agricole. Les agriculteurs subissent une pression sans cesse croissante des marchés, qui mène à l'abandon de régions entières. Plus que jamais, le modèle agricole européen est indispensable. Le CESE considère qu'il est vital que la PAC 2014-2020 aide à surmonter les obstacles énormes au développement du secteur agricole. Le Comité aurait toutefois apprécié que la Commission s'engage clairement en faveur du modèle agricole européen.

1.4 Le CESE se félicite que la Commission européenne ait l'intention d'améliorer la compétitivité d'une agriculture européenne orientée vers la multifonctionnalité, conformément au modèle agricole européen, par diverses mesures telles que la recherche et le développement ou le conseil, ainsi que par la rétribution des prestations en faveur de la société, qui actuellement ne sont pas répercutées sur le prix à la consommation. Il considère toutefois que l'action envisagée est loin d'être suffisante pour garantir que la production et l'emploi poursuivent leur croissance et que l'agriculture européenne puisse ainsi

contribuer à combler les besoins alimentaires de la planète, qui augmentent constamment. Il fait observer que la future PAC doit tenir compte du fait qu'un sixième de tous les emplois en Europe sont directement ou indirectement liés à la production agricole, cette proportion étant beaucoup plus élevée dans certains États membres. La PAC devrait dès lors jouer un rôle dans la garantie de l'emploi dans l'UE, en particulier dans les zones rurales, alors qu'actuellement, elle contribue plutôt à la suppression d'emplois. La disparition de la production agricole et forestière dans une région entraîne une suppression des emplois dans les secteurs situés en amont et en aval – jusque dans l'industrie alimentaire et la transformation du bois. La future PAC doit accorder la priorité à l'amélioration des résultats économiques des familles d'agriculteurs et des coopératives afin de les aider à obtenir un meilleur accès au marché pour leurs produits et à parvenir à mieux les commercialiser.

1.5 La nouvelle PAC devrait contribuer à l'amélioration des conditions socioéconomiques, de l'emploi et de la sécurité des travailleurs du secteur agricole en veillant au plein respect des clauses sociales, lois et contrats d'emploi dans le cadre de la répartition des aides. Cette démarche devra s'inscrire dans un contexte qui place les entreprises agricoles et agroalimentaires au cœur du système, de manière à récompenser l'économie réelle, promouvoir la recherche, l'innovation et le renouvellement des générations et favoriser la production alimentaire, en s'appuyant notamment sur la valeur ajoutée des territoires.

1.6 Le CESE réitère son appel au Parlement européen, au Conseil et à la Commission en faveur du maintien d'un budget solide pour la PAC, c'est-à-dire un budget d'ampleur au moins égale à celui de la période budgétaire en cours. Des problèmes particuliers se posent pour l'heure quant à l'évolution du deuxième pilier, car de nombreux États membres semblent se montrer désormais réticents à l'idée d'assurer le cofinancement requis, quand ils n'ont pas cessé d'être en mesure d'y pourvoir. Une telle situation conduira à un affaiblissement inacceptable de la politique en faveur des zones rurales, en ce y compris les mesures environnementales, lesquelles sont financées au titre du deuxième pilier.

1.7 Le CESE considère que l'une des préoccupations premières, tout au long du processus de réforme de la PAC, doit être la simplification des procédures et la **flexibilité** de la mise en œuvre de manière à refléter la diversité des réalités

agricoles dans les États membres et à réduire la bureaucratie pour les agriculteurs et les difficultés pour les organes assurant la gestion des paiements.

Paiements directs

1.8 Le CESE convient qu'il faut délaissier la référence historique en tant que base servant à déterminer l'étendue du soutien aux agriculteurs dans chaque pays ou région. Il estime toutefois qu'un paiement forfaitaire par hectare n'est pas toujours l'instrument d'action le plus efficace, surtout si l'on tient compte de l'argument du soutien des revenus (voir paragraphe 4.3.2). Par conséquent, cette **convergence interne** dans chaque pays ou région devrait permettre une certaine souplesse, une période de transition plus longue et un changement progressif tout au long de la période.

1.9 Le CESE approuve l'effort fourni afin de réduire l'écart entre le niveau des aides reçues par les agriculteurs dans les différents États membres. Les principales caractéristiques de la future PAC en matière de redistribution des ressources financières entre les États membres devraient être l'équilibre, l'équité et le pragmatisme, ainsi que la prise en compte de la diversité agricole de l'UE. En la matière, la structure des coûts et des rendements des activités agricoles dans les différents États membres devra entrer en ligne de compte. Il importe que le processus de redistribution reflète sensiblement les problèmes des agriculteurs, tant des anciens que des nouveaux États membres. C'est pourquoi le CESE recommande de redistribuer les enveloppes affectées aux paiements directs sur la base de critères objectifs et non discriminatoires et de prévoir une **période de transition équilibrée et appropriée pour la convergence équitable prévue, délaissant les principes de référence historique**. L'objectif est de garantir qu'aucun pays ne soit en deçà de 90 % de la moyenne de l'UE à 27 relative aux paiements directs à la fin du cadre financier pour la période de 2014 à 2020.

1.10 Le CESE souscrit à la décision d'introduire un régime d'aide simplifié pour les petits agriculteurs, mais doute que les taux de soutien proposés par la Commission soient suffisants pour permettre aux petites exploitations agricoles de se développer. En même temps, le Comité demande à la Commission de clarifier les exigences auxquelles il convient de répondre pour être considéré comme un «petit agriculteur». Ce régime pourrait être volontaire en fonction des conditions des États membres.

1.11 Le CESE approuve le principe qui sous-tend les propositions de la Commission, à savoir que les paiements de la PAC au titre du premier pilier doivent être destinés aux agriculteurs actifs. Des définitions précises des concepts d'activité agricole, de terres éligibles et d'agriculteurs actifs sont nécessaires, de même que de meilleurs liens entre les paiements et l'activité, afin d'éviter qu'un budget limité ne soit consommé par des terres non exploitées ou que d'autres que des exploitants agricoles n'en bénéficient (sauf s'il s'agit d'une mise en jachère dûment justifiée). Les États membres doivent pouvoir se prononcer sur le caractère nécessaire ou superflu d'une mise en œuvre de ce principe. Il conviendrait par ailleurs de ne pas exclure de la définition de l'agriculteur actif les bénéficiaires de moins de 5 000 euros.

1.12 Le CESE souscrit à l'introduction d'une réduction progressive par le plafonnement des paiements directs, et conformément à ses précédents avis sur la question, invite instamment la Commission à adopter une méthode de mise en œuvre qui tienne compte de la spécificité des exploitations constituées de coopératives et d'associations de producteurs agricoles⁽¹⁾. Les paiements directs inutilisés resteraient dans l'enveloppe de l'État membre afin de soutenir les secteurs agricoles les plus faibles au niveau national au titre du premier pilier ou du deuxième pilier, décision à prendre au niveau des États membres. Le CESE propose que les sommes ainsi transférées ne soient pas soumises au cofinancement.

1.13 Le CESE considère qu'il conviendrait de créer une double entrée au régime de paiement de base sur la base de l'activité agricole existante en 2011 et sur l'occupation de terres éligibles à la date de début en 2014. De l'avis du CESE, le «versement en 2011 d'un droit au paiement au titre du régime de paiement unique» ne constitue pas un critère équitable.

1.14 Le CESE approuve la flexibilité entre les piliers proposée par la Commission. Il est de la plus haute importance que les États membres dont le niveau d'aide directe reste inférieur à 90 % de la moyenne européenne aient la possibilité de transférer également vers leur enveloppe du premier pilier des fonds alloués au développement rural. Cette possibilité devrait également être laissée aux États membres pour lesquels le premier pilier est disproportionnellement réduit ou qui souffrent de handicaps naturels. Le CESE propose que cette option puisse être utilisée à concurrence de 10 %.

1.15 Le CESE n'a cessé de souligner le rôle que les agriculteurs devraient et pourraient jouer sur le plan de la préservation du sol, de la biodiversité, des paysages naturels et de l'environnement, en insistant sur le fait que le contexte actuel les empêche de s'y employer de manière satisfaisante. C'est pourquoi il s'est prononcé (voir l'avis NAT/449) en faveur de «paiements directs fonctionnels»; tout ce qui relève du volet de l'écologisation va exactement dans cette direction. Le CESE invite la Commission à évaluer les conséquences des nouvelles mesures pour que, si celles-ci devaient porter préjudice à l'équilibre économique des exploitations agricoles, il y soit porté remède. Les mesures devraient reposer si possible sur des solutions profitables à la fois à l'environnement et à la croissance. Le CESE refuse d'accepter une situation dans laquelle l'UE augmenterait d'une part les coûts de mise en conformité pour les agriculteurs européens et autoriserait d'autre part, au moyen d'accords commerciaux, des importations à vil prix qui ne sont pas soumises aux mêmes règles.

1.16 La composante écologique du premier pilier est une manière de créer un lien plus fort et plus visible entre les paiements directs et les biens publics environnementaux produits par l'activité agricole. Le CESE est d'avis que ce système doit rester simple et garantir que tous les agriculteurs de l'UE obtiennent des résultats sur le plan environnemental. Il devrait être possible de tenir compte des caractéristiques propres aux zones défavorisées lors de la détermination des paiements. Il convient d'éviter, lors de la mise en œuvre de mesure

⁽¹⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63.

relative aux «surfaces d'intérêt écologique», que des terres agricoles ne soient retirées de la production. Il y aurait lieu que les mesures agro-environnementales déjà mises en œuvre à ce jour soient reconnues dans le cadre de nouvelles exigences environnementales (1^{er} pilier), comme il est prévu de le faire aussi, de manière générale, pour le mode de production biologique de produits agricoles.

1.17 Le CESE se réjouit de la possibilité offerte aux États membres de recourir à un régime volontaire de soutien couplé, de manière à répondre à des situations spécifiques; cependant, dans un souci de flexibilité et de subsidiarité accrues, il propose de supprimer la liste fermée de secteurs et productions auxquels pourra être concédé le soutien couplé et de permettre aux États membres de décider des secteurs et productions éligibles.

Instruments du marché

1.18 Le CESE considère que les propositions de la Commission ne sont pas suffisantes pour relever le défi de la volatilité accrue du marché et des problèmes qu'elle génère. Les propositions législatives à l'examen ne s'inscrivent pas dans la perspective d'une stabilisation des marchés agricoles vers laquelle, en vertu du traité de Lisbonne, la PAC a pour objectif de tendre.

1.19 Le CESE est intimement convaincu que les outils de gestion de l'offre, tout comme d'autres, peuvent être efficaces dans certains secteurs agricoles. Il recommande dès lors de procéder à une analyse approfondie de l'évolution du marché lorsque l'on examinera la possibilité de différer la suppression du système de droits de plantation de la vigne et de maintenir les quotas sucriers pendant une période plus longue.

1.20 Il est essentiel de renforcer la position des agriculteurs et leurs organisations dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire afin qu'ils puissent obtenir de meilleurs revenus de la commercialisation de leurs produits. Le CESE accueille favorablement l'extension de la couverture des produits pour la reconnaissance des organisations de producteurs, de leurs associations et des organisations interprofessionnelles. Compte tenu des différentes structures et traditions existant dans les États membres, les nouvelles réglementations ne devraient avoir qu'un caractère optionnel. Le Comité appuie également les propositions de la Commission pour le secteur du lait, mais recommande que la Commission fournisse une définition claire du terme «organisation de producteurs». Il importe aussi au plus haut point que les règles de concurrence de l'UE soient adaptées pour permettre aux organisations de producteurs et aux coopératives de renforcer leur position sur le marché. Afin de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs au sein des filières de production, le CESE estime également nécessaire de créer des conditions appropriées pour le développement de filières courtes, gérées directement par les agriculteurs.

Développement rural

1.21 Le CESE se réjouit du rapprochement proposé entre la PAC et la stratégie UE 2020 et la stratégie en faveur du développement durable dans le domaine du développement rural, un accent particulier étant mis sur la recherche, l'innovation et la formation. Il conviendrait de prêter une attention particulière à la formation des groupes plus vulnérables (immigrants et travailleurs agricoles sans qualification), des jeunes et des femmes, qui revêt une importance essentielle pour la professionnalisation et le renforcement du secteur agricole. À cette fin, il importe

d'améliorer la qualité, l'accessibilité et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les zones rurales. Les politiques de développement rural doivent être axées en priorité sur l'innovation et la compétitivité des entreprises agricoles dans le respect du modèle agricole européen, afin notamment de soutenir la réalisation d'investissements dans l'exploitation, de promouvoir le renouvellement des générations, d'encourager les actions d'intégration des filières et les projets territoriaux intégrés, d'améliorer les relations entre les exploitations agricoles et les services liés au processus de production, d'encourager les mesures et procédures favorables à la protection de l'environnement et du climat, et de consolider l'emploi agricole grâce à des mesures de promotion et de qualification appropriées.

1.22 Un élément très positif de la proposition de la Commission est l'introduction de partenariats d'innovation européens qui doivent contribuer à l'amélioration des liens entre chercheurs, agriculteurs, sylviculteurs et conseillers, de manière à mettre en place une agriculture et une sylviculture de la connaissance utilisant des services professionnels de vulgarisation agricole. Les recherches ainsi menées doivent également porter sur l'amélioration des activités économiques rurales, et notamment du tourisme, de l'artisanat et d'autres activités susceptibles de créer des emplois dans les zones rurales.

1.23 Le CESE se félicite du remplacement de l'approche par axes par une approche thématique dans les propositions actuelles de politique de développement rural. Il estime que cela laissera aux États membres et aux régions davantage de latitude pour prendre en compte leurs spécificités. Il attire toutefois l'attention sur la nécessité de ne pas négliger complètement des approches importantes du deuxième pilier. Ainsi, le principe selon lequel 25 % des ressources doivent être réservées aux mesures pour l'environnement et la lutte contre le changement climatique est essentiel. Il convient également de prévoir une marge minimale au moins pour l'approche LEADER.

1.24 Il est capital, aux yeux du CESE, que les États membres assurent en temps opportun le cofinancement exigé pour le second pilier. Le Comité n'est pas d'accord avec l'opportunité d'intégrer les actions de gestion du risque au deuxième pilier. Les États membres doivent assurer un cofinancement national suffisant ⁽²⁾.

1.25 Le CESE estime qu'une nouvelle mesure distincte est nécessaire pour mieux faire connaître l'agriculture biologique; le taux de cofinancement de cette mesure devrait être identique à celui proposé pour les régions moins développées (85 %). Le CESE encourage aussi la promotion de la production intégrée et l'agriculture de conservation, en soulignant leur impact environnemental positif.

1.26 Eu égard aux difficultés liées à l'activité agricole dans les régions de montagne et les régions insulaires, le CESE propose que la Commission ne limite pas le taux de cofinancement de 85 % aux régions moins développées mais l'étende aussi aux régions de montagne et aux régions insulaires. Cette possibilité découle implicitement de la philosophie de la proposition mais n'est pas spécifiée directement. La nouvelle délimitation proposée des «autres régions», dans le cadre des zones défavorisées, doit encore être examinée.

⁽²⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 4.2.

1.27 Le CESE rappelle à la Commission, au Parlement et au Conseil que la pénurie d'eau et la sécheresse sont déjà un problème sérieux dans de nombreuses régions européennes et que l'on s'attend à ce que la situation s'aggrave en raison du changement climatique. Il attire l'attention sur l'importance d'une planification intégrée et du développement durable pour traiter les questions liées à l'utilisation et la rareté de l'eau ainsi qu'à la sécheresse, sur la base d'une intégration des politiques sectorielles et de la reconnaissance de l'importance de l'aménagement du territoire dans les zones traditionnellement affectées par la pénurie d'eau et la sécheresse. De même, il conviendrait de tenir compte aussi des coûts supplémentaires qu'occasionne la nécessité de drainer les terres agricoles dans les États membres d'Europe septentrionale.

1.28 Le CESE plaide pour que la future PAC soit équilibrée, prévisible, viable, moins bureaucratique, flexible et transparente afin d'attirer les jeunes générations vers ce secteur.

2. Introduction

2.1 La politique agricole a un rôle essentiel à jouer dans l'UE – pas uniquement parce que les surfaces agricoles et forestières représentent plus de 90 % de l'utilisation des sols et apportent une contribution majeure à l'utilisation durable des ressources et à la conservation des habitats naturels, mais aussi et surtout parce que l'agriculture, grâce à la PAC, peut aider l'Europe à relever des défis d'envergure tels que la crise économique et financière, le changement climatique, la protection de l'environnement et le maintien d'une activité en zone rurale, ou encore la fourniture d'aliments sûrs, à des prix abordables, et de bonne qualité aux consommateurs.

2.2 Les prochaines années seront cruciales pour la pose des fondations d'un secteur agricole et forestier fort, capable de faire face au changement climatique et à la concurrence internationale, tout en répondant aux attentes du public. L'Europe a besoin de ses agriculteurs et de ses sylviculteurs, qui ont besoin du soutien de l'Europe. En outre, dans un contexte de crise économique, la question de l'emploi devient plus cruciale que jamais. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé un nouveau partenariat entre les citoyens européens, les agriculteurs et les sylviculteurs, afin de relever les défis de la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, de l'utilisation durable des ressources naturelles, de la croissance et de l'emploi.

2.3 Dans de précédents avis, le CESE a exprimé son point de vue sur les défis susceptibles de se poser à l'agriculture européenne, les objectifs à définir pour la PAC et la manière de la réformer en conséquence. La communication de la Commission, publiée en 2010, tient compte de la plupart des recommandations présentées dans un avis antérieur du Comité sur le sujet (NAT/449) ⁽³⁾. À la suite de cette communication, d'autres propositions ont été faites dans l'avis NAT/481 ⁽⁴⁾. En outre, le CESE s'est récemment penché sur certaines questions spécifiques au sein de la PAC, comme les défis auxquels sont

confrontés les jeunes agriculteurs ⁽⁵⁾ et les zones à handicaps naturels ⁽⁶⁾. Le CESE souligne que la Commission, lors de l'élaboration de ses propositions, a choisi une approche tout à fait différente de celle proposée par le CESE. Celui-ci avait demandé que les objectifs de la PAC soient d'abord clairement définis avant de désigner les instruments nécessaires à leur réalisation et, en dernier lieu, de décrire les besoins financiers. Il a jugé absurde que l'on commence par fixer un cadre financier pour distribuer ensuite les ressources en dépit du bon sens. C'est pourtant précisément ce qu'a fait la Commission et qui lui pose maintenant problème.

2.4 Le CESE entend souligner l'importance du secteur agricole pour l'emploi. Le secteur agricole et agroalimentaire de l'UE emploie quelque 40 millions de personnes dans les campagnes européennes, dont il constitue l'épine dorsale; il assure l'approvisionnement de 500 millions de consommateurs en nourriture de haute qualité. Pourtant, de manière générale, les revenus des agriculteurs européens représentent seulement la moitié de la rémunération moyenne dans l'UE. Selon les données Eurostat de septembre 2011, la main-d'œuvre agricole totale dans l'UE-27 équivaut à 11,7 millions de travailleurs à temps plein, dont 10,8 millions (92 %) sont des travailleurs permanents. Dans la majorité des États membres, l'agriculture est dans une très vaste mesure une activité relevant avant tout de la sphère familiale; quatre cinquièmes (80 %) des travailleurs agricoles permanents dans l'UE-27 sont des exploitants agricoles ou des membres de leur famille. Les femmes ne représentent qu'un peu plus d'un tiers (34 %) des travailleurs agricoles permanents dans l'UE-27. Parmi les exploitants agricoles de l'UE-27, ceux qui ont moins de 35 ans sont relativement peu nombreux (6 %), tandis qu'une proportion relativement élevée (34 %) est âgée de plus de 65 ans. En outre, les travailleurs saisonniers agricoles représentent une proportion très importante des 30 millions de travailleurs migrants dans l'UE ⁽⁷⁾.

3. Contexte

3.1 Les propositions législatives sont basées sur le cadre budgétaire pour la CAP, défini dans la proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020. La proposition a maintenu le budget global disponible pour la PAC au même niveau qu'en 2013 à prix courants, ce qui représente en termes réels une diminution de budget pour la PAC.

3.2 Selon la proposition relative au CFP, une part significative du budget de l'UE devrait continuer à être allouée à l'agriculture, qui est une politique commune d'importance stratégique. Ainsi, à prix courants, il est proposé que la PAC se concentre sur ses activités de base, 317,2 milliards d'euros étant alloués au premier pilier (76 %) et 101,2 milliards d'euros au deuxième pilier (24 %), soit un total de 418,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

3.3 Le CESE fait observer que cette approche budgétaire pour l'agriculture n'a pu s'imposer au sein de la Commission qu'en raison de l'écologisation nécessaire de l'agriculture. Elle doit à présent se traduire dans la politique concrète.

⁽³⁾ CESE, JO C 354 du 28.12.2010.

⁽⁴⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63.

⁽⁵⁾ CESE, JO C 376 du 22.12.2011 pp. 19-24.

⁽⁶⁾ CESE, JO C 255 du 22.9.2010, pp. 87-91.

⁽⁷⁾ Eurostat - Enquête sur la structure des exploitations agricoles.

3.4 Les propositions législatives envisagent de compléter le financement des premier et deuxième piliers par une dotation supplémentaire de 17,1 milliards d'euros, comprenant 5,1 milliards d'euros pour la recherche et l'innovation, 2,5 milliards d'euros pour la sécurité alimentaire et 2,8 milliards d'euros pour l'aide alimentaire aux plus démunis relevant d'autres rubriques du CFP, et 3,9 milliards pour une nouvelle réserve de crise destinée au secteur agricole, ce qui porte le budget total à 432,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

4. Observations générales

4.1 Le Comité économique et social européen accueille favorablement les objectifs de la réforme envisagée par la Commission, à savoir renforcer la compétitivité, améliorer la durabilité et accroître l'efficacité.

4.2 Budget de l'UE et ressources financières pour la PAC

4.2.1 Le CESE réitère son appel au Parlement, au Conseil et à la Commission pour le maintien du budget alloué par l'UE à la PAC⁽⁸⁾. Il y va du soutien au modèle agricole européen et des différents services qu'apportent les activités agricoles et forestières à la société, tels que la préservation des communautés et infrastructures rurales viables, le développement régional équilibré et l'emploi dans les zones rurales, l'entretien des paysages traditionnels, le patrimoine et les traditions nationales, la biodiversité, la protection de l'environnement et les normes les plus élevées en matière de bien-être animal et de sécurité alimentaire. Ces services reflètent les préoccupations des consommateurs et des contribuables européens. Étant donné que les agriculteurs et les sylviculteurs européens fournissent ces services multifonctionnels au bénéfice de la société dans son ensemble, et que ces prestations s'accompagnent souvent de coûts supplémentaires qui ne sont pas compensés par le rendement du marché, il est nécessaire et justifié de les récompenser par une intervention publique. Avec la composante écologique, l'on tente de définir ces prestations afin de justifier et de légitimer les nouveaux droits au paiement que l'agriculture peut réclamer à la société.

4.2.2 Les conséquences et impacts de la crise financière et économique sur l'économie européenne et mondiale ainsi que les décisions relatives au nouveau pacte de stabilité mettent tous les budgets publics à l'épreuve. Le CESE le répète, le modèle agricole européen ne saurait fonctionner aux prix et aux conditions du marché et n'est pas non plus gratuit. Par conséquent, une politique qui promeut ce modèle doit être dotée de moyens financiers suffisants. Aussi est-il particulièrement important de justifier avec précision tout instrument qui coûte de l'argent (comme les paiements directs). Toutefois, les propositions actuelles sur le budget de l'Union pour la période 2014-2020⁽⁹⁾ prévoient une nette diminution à prix constants des ressources mises à disposition de la PAC. En effet, quoique la Commission reconnaisse que la politique agricole commune joue un rôle stratégique à la lumière des objectifs de croissance durable de la stratégie Europe 2020, le poids des dépenses de la PAC dans le budget de l'Union passera de 39,2 % en 2014 à 33,3 % en 2020. **Ce choix de la Commission va à l'encontre du souhait formulé par le CESE de garantir au moins à la PAC la part qui lui est réservée dans le budget actuel de l'UE.**

4.3 Paiements directs

4.3.1 Le CESE a déjà par le passé convenu tout comme la Commission qu'il fallait, au sein de chaque État membre, délaissier la période de référence historique en tant que base servant à déterminer l'étendue du soutien aux agriculteurs, dès lors que les différences individuelles significatives s'agissant de l'aide par hectare ne sont plus justifiables⁽¹⁰⁾, d'autant qu'elles génèrent des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur.

4.3.2 Toutefois, le CESE estime que trois arguments solides permettent de garantir les paiements directs à l'avenir: des prestations assurant la réalisation du modèle agricole européen (par exemple grâce aux mesures d'écologisation), la possibilité de transferts de revenus partiels et la compensation des normes européennes plus élevées. Dans ce contexte, des paiements forfaitaires par hectare ne sont pas l'instrument d'action le plus efficace: en effet, pourquoi un transfert de revenus serait-il multiplié par 1 000 pour une exploitation de 1 000 ha seulement et par 25 pour une exploitation de 25 ha? Le transfert de revenus devrait être lié au nombre d'emplois ou de personnes, et non à la superficie. En outre, les désavantages pour les éleveurs européens ne sauraient être compensés par des primes à l'hectare également perçues par des non-éleveurs. Il convient dès lors d'étudier et d'autoriser au niveau national des modalités de différenciation des paiements sur la base de critères supplémentaires. Par ailleurs, dans certains États membres utilisant toujours le régime de paiement historique, la convergence entre les enveloppes nationales en plus de la convergence interne posera des problèmes. **Dans ces cas de figure, la convergence interne demandera de la souplesse, une période de transition plus longue et un changement progressif tout au long de la période**⁽¹¹⁾.

4.3.3 Une importante tâche de cette réforme est de proposer une voie à suivre vers une répartition plus équitable des enveloppes entre États membres. Le CESE approuve les efforts fournis pour réduire l'écart entre les niveaux d'aides reçues par les agriculteurs dans les différents États membres. Il souhaiterait que l'on procède à une révision des enveloppes pour le développement rural, en se fondant sur des critères plus objectifs afin de mieux cibler les objectifs politiques. Il se félicite de la souplesse des transferts de fonds entre piliers.

4.3.4 Le CESE est préoccupé par les inégalités flagrantes qui caractérisent la répartition des paiements directs entre les anciens et les nouveaux États membres. Il estime en effet qu'il convient de soutenir la compétitivité du secteur agroalimentaire de la même façon dans tous les États membres afin de préserver la cohérence du modèle agricole européen. Dans l'hypothèse d'un réaménagement des paiements directs, il y aura lieu de tenir compte de la structure des coûts et des rendements de l'agriculture dans les États membres.

4.3.5 Le CESE souhaite que de nouvelles distorsions de concurrence soient empêchées, car elles ont des implications sociales pour plusieurs États membres, en particulier les pays baltes. En outre, il faut tenir compte dans ce contexte non seulement des intérêts des agriculteurs, mais aussi des besoins

⁽⁸⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 1.10.

⁽⁹⁾ COM(2011) 500 final – *Un budget pour la stratégie Europe 2020*.

⁽¹⁰⁾ CESE, JO C 354 du 28.12.2010, p. 35, paragraphe 5.6.11.

⁽¹¹⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 1.4.

des consommateurs et du public en général. Le CESE recommande une redistribution des paiements directs au titre du premier pilier entre les États membres de telle sorte **qu'aucun pays ne soit en deçà de 90 % de la moyenne de l'UE au terme d'une période budgétaire.**

4.3.6 La composante écologique du premier pilier est une manière de créer un lien plus étroit et plus visible entre les paiements directs et les biens publics environnementaux fournis par les agriculteurs. Elle constitue également une étape importante de la résolution des problèmes de biodiversité découlant de l'activité agricole. Le CESE approuve cette approche, mais émet les recommandations suivantes:

- La Commission s'est efforcée de préserver la simplicité de ce système (trois mesures seulement, pouvant faire l'objet d'une surveillance aisée par satellite). Les règles de mise en œuvre doivent toutefois garantir que ces mesures n'imposent pas de coûts administratifs supplémentaires aux agriculteurs.
- Il importe que les mesures écologiques soient applicables de manière similaire par tous les agriculteurs dans toute l'UE, de manière à optimiser les effets sur l'environnement et à éviter les distorsions entre les agriculteurs de régions différentes. Une certaine flexibilité pourrait toutefois s'avérer nécessaire s'agissant de l'application au niveau national et régional. Des mesures agroenvironnementales, correspondant à la composante écologique, doivent être de manière générale comptabilisées comme telles.
- Le risque de chevauchement entre les mesures d'écologisation et les mesures agroenvironnementales du second pilier suscite des préoccupations⁽¹²⁾. Il convient d'établir une distinction claire entre ces deux types de mesures afin que les agriculteurs qui sont déjà engagés dans des programmes agroenvironnementaux puissent continuer à bénéficier efficacement de cet outil politique, sans subir des pertes de revenus. À cet égard, l'agriculteur engagé dans des mesures qui, ressortissant aux programmes environnementaux, favorisent les objectifs écologiques requis est réputé avoir satisfait aux besoins de l'écologisation. Il y aurait lieu que les mesures agro-environnementales déjà mises en œuvre à ce jour soient reconnues dans le cadre des nouvelles exigences environnementales (1^{er} pilier), comme il est prévu de le faire aussi, pour le mode de production biologique de produits agricoles.

4.3.7 Les mesures d'écologisation doivent être adaptées et mises en œuvre comme suit:

- La proposition visant à consacrer 7 % des terres à des «surfaces d'intérêt écologique» ne serait pas acceptable si une superficie importante de terres arables devait être retirée de la production. Ceci serait notamment contre-productif dans le contexte d'une augmentation de la demande en produits alimentaires. La Commission devrait présenter dès que possible un projet de liste des caractéristiques des «terres à priorité écologique». Ce faisant, elle doit préciser que les caractéristiques concernées sont avant tout celles qui sont importantes pour le maintien ou l'amélioration de la biodiversité, c'est-à-dire les arbres, terrasses, zones ripicoles, prés fleuris existants, etc. Ces éléments devraient être considérés

comme des zones éligibles, y compris dans les pays où les réglementations nationales empêchaient qu'ils soient considérés comme terres agricoles. Une liste appropriée montrerait directement que les craintes fréquemment exprimées quant à la volonté de la Commission de geler complètement 7 % des terres sont infondées. Enfin, il devrait être possible d'intégrer effectivement dans le calcul de ces zones d'intérêt écologique les principales cultures permanentes afin de promouvoir leur valeur environnementale et écologique non négligeable.

- La Commission doit indiquer clairement que la mesure de diversification des cultures ne doit pas pénaliser en particulier les agriculteurs possédant peu de terres arables, les exploitations zootechniques et dépourvues de pâturages et les agriculteurs qui ne peuvent pas diversifier leurs cultures en raison des conditions agroclimatiques et liées aux sols. Dans ces cas, le CESE recommande une certaine flexibilité de mise en œuvre, qui devrait être proposée par les États membres et acceptée par la Commission.

4.3.8 Le CESE constate que la situation de la biodiversité varie fortement non seulement d'un État membre à l'autre mais aussi d'une région à l'autre. À première vue, un pourcentage fixe de 7 % de terres à priorité écologique dans l'ensemble des régions de l'UE semble dès lors plutôt bureaucratique et inapproprié. Toutefois, si les mesures sont choisies de manière à pouvoir prendre en compte toutes les structures existantes des exploitations agricoles qui apportent une contribution positive au développement des espèces, les agriculteurs situés dans des régions riches en structures (avec un niveau élevé de biodiversité) auront beaucoup moins de difficultés d'adaptation et de mise en œuvre que les agriculteurs établis dans des régions «dénudées» (avec une faible biodiversité). C'est exactement pourquoi il s'agit là de l'approche qui convient de la part de la Commission pour promouvoir le modèle agricole européen, que de placer ces mesures au niveau des exploitations (sauf pour celles de petite taille).

4.3.9 Le CESE approuve la proposition de la Commission de conserver la possibilité pour les États membres d'octroyer des indemnités aux agriculteurs des zones de montagne ou d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques dans le cadre des actions relevant du deuxième pilier. En outre, le Comité juge positive la possibilité d'autoriser également les États membres à mettre en œuvre des paiements supplémentaires pour les zones soumises à des contraintes naturelles dans le cadre des paiements directs au titre du premier pilier. Le CESE invite la Commission à garantir des procédures simplifiées qui permettront à tous les bénéficiaires potentiels de tirer parti de ces nouvelles possibilités. Les propositions visant à établir une nouvelle délimitation des zones défavorisées («autres régions») n'apparaissent pas encore suffisamment abouties et nécessitent une révision. Le CESE considère par ailleurs de façon critique les propositions présentées par la Commission en vue de redéfinir les «autres zones à handicaps» au moyen de 8 critères biophysiques et à condition qu'elles représentent au moins 66 % des surfaces agricoles utiles. Ces réglementations aboutiraient, dans leur forme présente, à une aggravation effective injustifiée de la situation dans les régions qui seraient défavorisées par une conjonction de plusieurs facteurs. Le nouveau cadre réglementaire doit être conçu de telle manière que la conjonction de ces facteurs soit prise en compte de manière adéquate.

⁽¹²⁾ Avis, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 3.4.3.

4.3.10 Le CESE est favorable à l'introduction d'un plafonnement des aides qui devra tenir compte de la structure agraire du pays ou de la région considérés. Le CESE convient que le plafonnement des paiements doit s'appliquer de manière flexible, tout en respectant le principe de la subsidiarité. Il y a lieu de se réjouir du système de plafonnement progressif proposé, à condition que la somme ainsi dégagée soit affectée aux secteurs agricoles les plus faibles de chaque pays. Le montant de la réduction évoqué dans la proposition devrait être calculé en déduisant à concurrence de 50 % maximum les salaires effectivement payés et déclarés par l'agriculteur au cours de l'année précédente, y compris les taxes et les cotisations sociales liées à l'emploi. Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte de la main-d'œuvre familiale.

4.3.11 Le CESE, bien conscient des difficultés présentées par la définition du concept d'agriculteur actif, propose d'inclure comme exigence la production et la commercialisation de produits agricoles, y compris par la vente directe sur les marchés locaux, et la création de biens et services publics d'utilité sociale⁽¹³⁾. Il convient également de tenir compte de la situation défavorisée de la région et de la nécessité d'une activité agricole à temps partiel afin de maintenir un revenu familial moyen. Le CESE estime qu'une plus grande flexibilité est nécessaire à chaque État membre pour qu'il puisse prendre des décisions sur la définition de ce qu'est un agriculteur actif, afin d'établir qui devrait recevoir des paiements directs. Il faudrait à cet égard tenir compte des surfaces éligibles. Il conviendrait par ailleurs de ne pas exclure de la définition de l'agriculteur actif les bénéficiaires de moins de 5 000 euros.

4.3.12 Le CESE souscrit à la proposition de la Commission de faire figurer l'installation des jeunes agriculteurs parmi les priorités de l'Union en matière de développement rural, notamment au moyen de la mise en œuvre de sous-programmes thématiques dans les programmes de développement rural. Le CESE considère également très positive la proposition d'instituer une aide au revenu des jeunes agriculteurs qui débutent dans l'activité agricole dans le cadre du premier pilier. Le CESE invite la Commission à garantir des procédures simplifiées qui permettront à tous les bénéficiaires potentiels de tirer parti de cette nouvelle possibilité.

4.3.13 En vue de renforcer leur politique de développement rural, les États membres se voient octroyer la possibilité de transférer des fonds de leur enveloppe de paiements directs vers leur enveloppe de développement rural. En même temps, les États membres où le niveau des aides directes reste inférieur à 90 % de la moyenne européenne devraient être autorisés à transférer des fonds de leur enveloppe de développement rural vers leur enveloppe de paiements directs. De tels choix devraient être effectués, dans certaines limites, une seule fois pour toute la période d'application du règlement à l'examen. Le CESE recommande que la Commission porte de 5 à 10 % la flexibilité dont sont assortis les transferts de fonds du deuxième au premier pilier.

4.3.14 Le CESE invite la Commission à revoir l'extension prévue de l'éco-conditionnalité. Inclure dans l'éco-conditionnalité toutes les obligations et restrictions en lien avec les zones Natura 2000 et la directive cadre des eaux risque de créer des inégalités flagrantes et injustifiables parmi les agriculteurs. Si l'on peut inclure dans l'éco-conditionnalité certaines obligations de base, il n'en peut pas être ainsi des obligations découlant pour les agriculteurs des zones de protection des eaux ou d'autres zones de protection spécifiques. Ces obligations devraient faire l'objet d'une indemnisation spécifique dans le deuxième pilier.

4.4 Instruments de marché

4.4.1 La principale proposition en matière de politique de gestion du marché relève à la fois du budget (création de la réserve de crise) et de la gouvernance (la Commission aura davantage de compétences). Il y a peu d'innovation en ce qui concerne les instruments eux-mêmes. L'UE devrait cibler ses recherches économiques sur ce domaine afin de trouver des instruments modernes permettant de lutter contre la volatilité des prix. Ces instruments devraient s'appliquer au marché de l'UE, mais aussi à la régulation des marchés internationaux, ce qui est un défi majeur, comme l'ont souligné les conclusions du G20 de juin 2011.

4.4.2 Le CESE rappelle à la Commission, au Parlement et au Conseil que la volatilité extrême des prix constatée ces dernières années témoigne de la nécessité d'instruments plus efficaces de gestion des marchés. Le CESE est d'avis que les instruments de marché proposés sont insuffisants et plaide pour une meilleure coordination de l'offre et de la demande et un rééquilibrage de la puissance de marché tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Le traité fait de la stabilisation des marchés l'un des objectifs de la PAC. Il importe que les marchés soient stables. C'est la raison pour laquelle le CESE estime que la panoplie d'instruments du marché devrait être beaucoup plus ambitieuse, afin d'éviter d'importantes fluctuations de prix.

4.4.3 La Commission propose de poursuivre l'abandon progressif des outils de gestion de l'offre commencé en 2009. Le CESE estime cependant qu'il serait une erreur de se priver de ces outils. Ces instruments cherchent en effet à assurer une plus grande stabilité des prix et des revenus agricoles, en favorisant une meilleure adaptation de l'offre à la demande. Ils ont dans un grand nombre de cas montré leur efficacité. Il existe une forte diversité d'outils de maîtrise de l'offre: contrôle ex-ante (ex: attribution de droits à produire), contrôle ex-post (ex: destruction de la récolte), contrôle des facteurs de production (ex: droits de plantation), encadrement des droits à prime (ex: plafonds nationaux), etc.

4.4.4 Le CESE recommande de procéder à une analyse en bonne et due forme des conséquences qu'aurait le report de la fin des quotas sucriers, prévue pour 2015. En ce qui concerne les droits de plantation de vignes qui expirent au plus tard en 2018, le CESE approuve la décision de la Commission de créer un groupe à haut niveau (GHN) chargé d'examiner les mesures qui s'imposent dans le secteur vitivinicole et souligne le besoin

⁽¹³⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 1.5.

de garder les droits de plantation à partir de 2018 pour mieux gérer le marché. Ce GHN devrait formuler ses recommandations fin 2012.

4.4.5 Étant donné que, dans les 27 pays de l'Union, 15 chaînes de distribution contrôlent déjà à elles seules 77 % du marché alimentaire, le CESE estime que des efforts sont nécessaires pour équilibrer l'offre commerciale face au pouvoir de marché de la distribution et qu'il est nécessaire de vérifier si le droit de la concurrence est suffisant pour empêcher que des structures dominent le marché et qu'y règnent des pratiques contractuelles douteuses. Il importe que l'ensemble des parties concernées soient associées à cette vérification⁽¹⁴⁾. Cela devrait aboutir à une modification de la réglementation de la concurrence de l'UE pour le secteur agroalimentaire de telle sorte qu'elle tienne compte de la spécificité de ce secteur et soit adaptée à celle des pays concurrents sur les marchés mondiaux, conformément aux conclusions du groupe à haut niveau sur le lait.

4.4.6 La forte volatilité des prix de ces dernières années a suscité des questions sur la future PAC, en ce qui concerne les bénéfices éventuels d'un nombre accru d'outils de gestion du risque et d'une approche plus globale du fonctionnement de l'ensemble de la chaîne alimentaire.

4.4.7 En vue de renforcer le pouvoir des producteurs de la chaîne alimentaire, la Commission devrait également fournir les instruments et les financements utiles à une meilleure connaissance, plus transparente et actualisée, des marchés et des marges dans tous les secteurs. Le CESE, dans ses avis précédents, a souligné le besoin d'une promotion des contrats écrits, une adaptation des règles de la concurrence, une interdiction des pratiques déloyales et anticoncurrentielles, une amélioration de la capacité de commercialisation des organisations des producteurs et le renforcement des interprofessions⁽¹⁵⁾. Si l'on veut favoriser les initiatives locales et régionales, les marchés agricoles, les circuits de commercialisation courts (y compris pour les cantines, la restauration collective, etc.) et les ventes directes, des efforts beaucoup plus importants doivent être déployés.

4.4.8 Afin de garantir la flexibilité voulue pour répondre aux urgences inattendues, la Commission propose la création d'une réserve pour les crises du secteur agricole dotée d'un budget d'environ 500 millions d'euros. Il conviendrait que la Commission intègre cet instrument dans le cadre financier pluriannuel, clarifie mieux les mécanismes de fonctionnement de ce nouvel outil et spécifie les procédures d'activation des mesures visant à lutter contre les perturbations du marché. Il est indispensable que cet outil soit suffisamment souple pour répondre rapidement et en temps utile.

4.4.9 La Commission promeut le rôle des organisations de producteurs, des organisations d'opérateurs et des organisations commerciales en étendant leurs opérations à tous les produits couverts par l'OCM. Le CESE, qui garde à l'esprit des observations formulées en son temps par la Cour des comptes⁽¹⁶⁾, considère qu'il faut préciser de façon détaillée les orientations de la Commission s'agissant de la reconnaissance de ces organes et des mesures de surveillance de leurs activités. Il y aurait donc

aussi lieu d'examiner dans quelle mesure la liberté de décision des exploitants individuels serait remise en cause par la proposition d'autoriser l'application générale de conventions collectives.

4.4.10 Le CESE souscrit à la proposition de la Commission de recourir à des contrats écrits entre les parties. Les coopératives et structures similaires pourraient toutefois en être exemptées. Selon la Commission, cette démarche n'est nécessaire que pour les produits laitiers, tandis que pour d'autres types de produits, elle pourrait être mise en œuvre par les États membres sur une base optionnelle. Le CESE estime opportun que la Commission étende cette exigence à tous les autres produits agricoles couverts par l'OCM et notamment aux produits périssables.

4.4.11 Le CESE émet des réserves quant à la possibilité de recourir au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) pour aider les agriculteurs qui souffrent des effets des accords commerciaux internationaux. Le CESE rappelle que le FEM doit être principalement utilisé pour apporter une aide aux travailleurs qui perdent leur emploi en raison des modifications majeures de la structure du commerce mondial résultant de la mondialisation, dans les cas où ces licenciements ont des incidences négatives importantes sur l'économie régionale ou locale⁽¹⁷⁾. Afin de garantir un impact maximal à l'action du Fonds, le CESE estime que celui-ci ne devrait pas être utilisé pour soutenir l'agriculture européenne.

4.4.12 Selon les dernières estimations, près de 16,3 % des citoyens de l'UE vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Le CESE rappelle la contribution apportée par le programme européen de distribution de nourriture aux démunis, qui permet de distribuer chaque année des dizaines de millions de repas à ceux qui en ont le plus besoin (en 2009, plus de 18 millions de personnes ont bénéficié de ce programme). Le CESE se réjouit que, dans les propositions budgétaires 2014-2020, le programme européen d'aides aux plus démunis soit bien identifié en dehors des premier et deuxième piliers. Il conviendrait toutefois d'en améliorer les modalités de fonctionnement à la lumière des observations de la Cour des comptes européenne⁽¹⁸⁾. Pour le Comité, la solidarité avec les groupes de personnes défavorisées est une des valeurs que l'Union européenne a toujours défendue dans ses diverses politiques et elle doit continuer à le faire.

4.5 Développement rural

4.5.1 De l'avis du CESE, le deuxième pilier est l'instrument clef permettant de garantir la préservation du modèle agricole européen. La gravité de la situation financière dans laquelle se trouvent plusieurs États membres aura pour effet que de nombreuses mesures ne pourront plus être financées, ou seulement insuffisamment, ce qui affaiblira considérablement le modèle. C'est là un problème fondamental qui devra être traité dans le contexte des négociations sur la programmation financière pour la période 2014-2020.

⁽¹⁴⁾ CESE, JO C 354 du 28.12.2010, p. 35.

⁽¹⁵⁾ CESE, JO C 48 du 15.2.2011, p. 145.

⁽¹⁶⁾ Cour des comptes européenne, «*Cultiver le succès? L'efficacité du soutien apporté par l'Union européenne aux programmes opérationnels en faveur des producteurs de fruits et légumes*», rapport spécial n° 8.

⁽¹⁷⁾ Règlement (CE) n° 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

⁽¹⁸⁾ Cour des comptes européenne, «*L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies: une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés*», rapport spécial n° 6, 2009.

4.5.2 L'abandon du principe appliqué jusqu'ici au deuxième pilier - à savoir l'existence de trois axes (plus LEADER) soutenus par des taux minimum de financement et le passage à six domaines prioritaires - aura principalement pour conséquence une liberté de manœuvre (encore) plus grande pour les États membres. Cependant, le CESE se réjouit de voir qu'à l'avenir, les mesures relatives à la protection de l'environnement et au changement climatique continueront de représenter au moins 25 % de l'enveloppe budgétaire, et propose de réserver également un taux minimum pour LEADER. Concrètement, il y a lieu d'éviter que les États membres ne prennent, par exemple, que des mesures destinées à promouvoir les investissements, et négligent ainsi, toujours à titre d'exemple, de soutenir les mesures agro-environnementales, l'agriculture biologique ou les initiatives ascendantes telles que LEADER.

4.5.3 Afin que l'agriculture soit plus compétitive, la Commission propose de lier la PAC à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi, en mettant l'accent sur la formation, l'innovation et la recherche. Le CESE encourage cette approche.

4.5.4 Le CESE souscrit à l'introduction du partenariat européen d'innovation dans le contexte des politiques de développement rural. Le CESE estime que cet outil servira avant tout à promouvoir et soutenir les activités de recherche conçues pour renforcer la productivité et la durabilité de l'agriculture et de la sylviculture, pour garantir une utilisation efficace des ressources environnementales, pour renforcer la contribution de l'agriculture et de la sylviculture à la lutte contre le changement climatique, pour améliorer la qualité et la sécurité au travail dans l'agriculture et la sylviculture, pour garantir la sécurité et la santé des consommateurs, pour encourager l'expérimentation de techniques agricoles et sylvicoles novatrices, pour améliorer le transport et la logistique des produits alimentaires et pour distinguer les types d'emballage de denrées alimentaires qui sont respectueux de l'environnement. De l'avis du CESE, en améliorant l'efficacité de la recherche et de l'innovation, le partenariat européen d'innovation dans l'agriculture et la sylviculture permettra une synergie et une coopération transfrontalières en Europe entre les différentes instances publiques et privées engagées dans cette voie.

4.5.5 Le CESE accueille très favorablement les propositions concernant les mesures de développement rural et invite la Commission à donner aux États membres la possibilité et la liberté d'établir des mesures spéciales pour les secteurs qui présentent pour eux une importance de premier plan en offrant une alternative à ces régions. Cela est indispensable pour entretenir et préserver la nature, de même que pour déterminer la forme de nos paysages culturels. Le CESE a pris note de ce que la Commission tend à appliquer des critères de sélectivité renforcés pour l'accès à certaines mesures. Il tient à souligner que ces critères de sélectivité ne doivent pas entraver le développement des exploitations ayant déjà atteint un certain niveau de compétitivité.

4.5.6 Le CESE approuve le renforcement des instruments de gestion des risques mis en œuvre dans le cadre de la PAC. Il estime que ces outils devraient contribuer à réduire la fluctuation des revenus et l'instabilité des marchés. La consolidation des produits d'assurance et la création de fonds de placement collectifs devraient aider les agriculteurs à faire face à une volatilité plus forte du marché, à une exposition accrue à de nouvelles maladies animales et végétales ainsi qu'à la fréquence plus élevée des mauvaises conditions climatiques. Le CESE peut

approuver l'intégration de la gestion du risque dans le second pilier mais estime que les États membres doivent régler au préalable la question du cofinancement national.

4.5.7 Le CESE se félicite du maintien de la politique ciblée vers les zones à handicap naturel. Il regrette cependant que ses recommandations faites dans l'avis ⁽¹⁹⁾ sur la communication COM(2009) 161 «Vers un meilleur ciblage de l'aide aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels» n'aient pas été entendues concernant la délimitation de ces zones. Les huit critères biophysiques proposés par la Commission sont insuffisants en vue d'une redéfinition pertinente, légitime et acceptable dans l'ensemble de l'UE.

4.5.8 Le CESE a déjà déclaré que le maintien de la biodiversité est une tâche nécessaire et essentielle qui ne représente pas seulement un engagement éthique et moral, mais qui revêt également une importance stratégique à long terme. Suffisamment de raisons économiques justifient une action plus rapide et plus efficace.

4.5.9 Le CESE souligne le fait que les réexamens de 2012 constituent une occasion unique d'intégrer la rareté de l'eau et les phénomènes extrêmes tels que la sécheresse dans un cadre stratégique commun pour la gestion des ressources hydriques.

4.5.10 Le CESE considère que le deuxième pilier devrait refléter l'immense problème de la sécheresse, de l'érosion des sols et de la désertification dans les régions méridionales et méditerranéennes de l'UE et recommande une mesure spéciale pour traiter cette question. De même, il conviendrait de tenir compte aussi des coûts supplémentaires qu'occasionne la nécessité de drainer les terres agricoles dans les États membres d'Europe septentrionale.

4.5.11 Le CESE plaide auprès de la Commission, du Parlement et du Conseil pour qu'ils envisagent l'adoption d'une stratégie intégrée de l'UE en matière de protéines, afin de préserver l'offre d'aliments pour animaux et de réduire la dépendance vis-à-vis des importations de protéines.

4.5.12 Le gaspillage alimentaire est une question qui gagne de plus en plus d'importance sur le plan de la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et de l'efficacité des ressources. Le CESE recommande à la Commission d'étudier les bonnes pratiques suivies en matière de réduction du gaspillage alimentaire dans des pays comme l'Allemagne et de les soutenir par des mesures législatives au niveau de l'UE.

4.5.13 La relocalisation de l'économie sera une question centrale dans les années à venir, et dans le domaine de l'agriculture, la valeur ajoutée devrait être conservée autant que possible dans les territoires. En outre, selon la Cour des comptes européenne, les groupes d'action locale constitués dans le cadre des programmes LEADER n'accordent pas une priorité suffisante à la réalisation des objectifs de leurs propres stratégies locales ⁽²⁰⁾. Il serait dès lors utile que la PAC 2014-2020 prévoie des mesures correctives sous la forme d'un nouvel outil politique qui permettrait d'accompagner l'émergence de projets territorialisés à une échelle plus grande qu'avec l'approche LEADER.

⁽¹⁹⁾ CESE, JO C 255 du 22.9.2010, pp. 87-91.

⁽²⁰⁾ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 5/2011.

4.5.14 De l'avis du CESE, la PAC doit être un instrument privilégié pour nouer des alliances avec les consommateurs, en favorisant la fourniture d'informations pertinentes sur le mode de production des denrées alimentaires tout au long de leur chaîne de valeur ou de leur cycle de vie. Il convient de veiller à la transparence de la traçabilité pour le consommateur, susceptible d'être le meilleur allié d'une production agricole européenne plus durable et respectueuse de l'environnement, source d'emplois de meilleure qualité.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

Paragraphe 1.25

Modifier comme suit:

«Le CESE estime qu'une nouvelle mesure distincte est nécessaire pour mieux faire connaître l'agriculture biologique; le taux de cofinancement de cette mesure devrait être identique à celui proposé pour les régions moins développées (85 %). ~~Le CESE encourage aussi la promotion de la production intégrée et l'agriculture de conservation, en soulignant leur impact environnemental positif.~~»

Résultat du vote

Voix pour: 75

Voix contre: 81

Abstentions: 8

Paragraphe 4.3.6

Modifier comme suit:

«La composante écologique du premier pilier est une manière de créer un lien plus étroit et plus visible entre les paiements directs et les biens publics environnementaux fournis par les agriculteurs. Elle constitue également une étape importante de la résolution des problèmes de biodiversité découlant de l'activité agricole. Le CESE approuve cette approche, mais émet les recommandations suivantes:

- La Commission s'est efforcée de préserver la simplicité de ce système (trois mesures seulement, pouvant faire l'objet d'une surveillance aisée par satellite). Les règles de mise en œuvre doivent toutefois garantir que ces mesures n'imposent pas de coûts administratifs supplémentaires aux agriculteurs.
- Il importe que les mesures écologiques soient applicables de manière similaire par tous les agriculteurs dans toute l'UE, de manière à optimiser les effets sur l'environnement et à éviter les distorsions entre les agriculteurs de régions différentes. Une certaine flexibilité pourrait toutefois s'avérer nécessaire s'agissant de l'application au niveau national et régional. ~~Des~~ Les mesures agroenvironnementales, correspondant à la composante écologique, particulièrement favorables à la biodiversité (telles que les bandes fleuries) doivent être de manière générale comptabilisées comme telles également reconnues à l'avenir comme "terres à priorité écologique". La charge supplémentaire encourue de ce fait par les agriculteurs, au-delà de la mise à disposition des terres, (semences, charge de travail, etc.) devrait donner lieu à une compensation distincte au titre du 1^{er} pilier.
- Le risque de chevauchement entre les mesures d'écologisation et les mesures agroenvironnementales du second pilier suscite des préoccupations⁽¹⁾. Il convient d'établir une distinction claire entre ces deux types de mesures afin que les agriculteurs qui sont déjà engagés dans des programmes agroenvironnementaux puissent continuer à bénéficier efficacement de cet outil politique, sans subir des pertes de revenus. À cet égard, l'agriculteur engagé dans des mesures qui, ressortissant aux programmes environnementaux, favorisent les objectifs écologiques requis est réputé avoir satisfait aux besoins de l'écologisation. Il y aurait lieu que les mesures agro environnementales déjà mises en œuvre à ce jour soient reconnues dans le cadre des nouvelles exigences environnementales (1^{er} pilier), comme il est prévu de le faire aussi, pour le mode de production biologique de produits agricoles.»

Résultat du vote

Voix pour: 71

Voix contre: 90

Abstentions: 11

Paragraphe 4.3.7

Modifier:

«Les mesures d'écologisation doivent être adaptées et mises en œuvre comme suit:

- La proposition visant à consacrer 7 % des terres à des "surfaces d'intérêt écologique" ne serait pas acceptable si une superficie importante de terres arables devait être retirée de la production. Ceci serait notamment contre-productif dans le contexte d'une augmentation de la demande en produits alimentaires. La Commission devrait présenter dès que possible un projet de liste des

⁽¹⁾ Avis du CESE sur "L'avenir de la PAC" (JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 3.4.3).

caractéristiques des “terres à priorité écologique”. Ce faisant, elle doit préciser que les caractéristiques concernées sont avant tout celles qui sont importantes pour le maintien ou l'amélioration de la biodiversité, c'est-à-dire les arbres, terrasses, ~~zones~~ bandes ripicoles, prés fleuris existants, etc. Ces éléments devraient être considérés comme des zones éligibles, y compris dans les pays où les réglementations nationales empêchaient qu'ils soient considérés comme terres agricoles. Une liste appropriée montrerait directement que les craintes fréquemment exprimées quant à la volonté de la Commission de geler complètement 7 % des terres sont infondées. Enfin, il devrait être possible ~~d'intégrer effectivement dans le calcul de ces zones d'intérêt écologique les principales cultures permanentes afin de promouvoir leur valeur environnementale et écologique non négligeable.~~ que seulement 3,5 % des cultures permanentes soient consacrées à des “surfaces d'intérêt écologique”.

- La Commission doit indiquer clairement que la mesure de diversification des cultures ne doit pas pénaliser en particulier les agriculteurs possédant peu de terres arables, les exploitations zootechniques et dépourvues de pâturages et les agriculteurs qui ne peuvent pas diversifier leurs cultures en raison des conditions agroclimatiques et liées aux sols. Dans ces cas, le CESE recommande une certaine flexibilité de mise en œuvre, qui devrait être proposée par les États membres et acceptée par la Commission.»

Résultat du vote

Voix pour:	64
Voix contre:	88
Abstentions:	14

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Rapporteuse: **M^{me} CAÑO AGUILAR**

Le Parlement européen et le Conseil ont décidé respectivement le 17 janvier 2012 et le 18 janvier 2012, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public»

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD).

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructure, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE accueille favorablement le réexamen de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 novembre 2003, relative à la réutilisation des informations du secteur public⁽¹⁾ (directive ISP), dans la mesure où elle accroît considérablement la possibilité d'utiliser les données publiques avec une plus grande efficacité et constitue une des nombreuses démarches visant à réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020.

1.2 Le Comité souligne que la modification de la directive ISP est nécessaire dans le cadre de la révolution numérique ainsi qu'en raison du volume croissant des informations détenues par les pouvoirs publics et de l'importance économique de ce domaine, qui est évaluée globalement à 140 000 millions d'euros. De plus, il y a lieu de rectifier les lacunes constatées dans la réglementation actuelle et d'incorporer les principes adoptés par l'OCDE en 2008.

1.3 La nouvelle réglementation, qui intègre des aspects proposés par le CESE dans un avis antérieur, fait partie du paquet de mesures de la stratégie numérique qui est une des stratégies fondamentales de l'UE.

1.4 Tout en maintenant le droit d'accès aux informations publiques en tant que compétence exclusive des États membres, la nouvelle réglementation introduit un changement majeur en ce qu'elle inscrit la réutilisation comme une obligation nationale.

1.5 Le Comité estime que la réutilisation des informations du secteur public doit être régie au moyen d'un règlement afin

d'harmoniser les dispositions législatives des États membres et de mettre fin aux disparités constatées dans la transposition de la directive ISP.

1.6 La réforme étend le champ d'application de la réutilisation des données aux musées, bibliothèques et archives et améliore également les modalités pratiques visant à faciliter la recherche d'informations.

1.7 De l'avis du CESE, la réforme de la directive ISP est également justifiée par l'énorme potentiel, encore sous-exploité, des informations du secteur public dans trois domaines clés, dans la mesure où elles peuvent contribuer à:

— promouvoir le marché intérieur, renforcer les entreprises européennes et créer des emplois;

— favoriser la cohérence avec les autres politiques de l'Union;

— promouvoir la transparence, l'efficacité et la responsabilisation des administrations publiques.

1.8 Les nouvelles règles de tarification excluent la gratuité obligatoire. Chaque État membre décide s'il applique une redevance ou non. S'il décide d'en appliquer une, son tarif doit se limiter au coût marginal, il existe toutefois des cas exceptionnels dans lesquels il est permis d'appliquer un tarif plus élevé. Le principe de récupération des coûts appliqué actuellement est maintenu à titre résiduel. Le CESE estime que la modification introduite en la matière est positive.

⁽¹⁾ JO L 345 du 31 décembre 2003, p. 90.

1.9 S'agissant de l'établissement d'une autorité indépendante pour statuer sur les recours formés contre les décisions refusant la réutilisation de données, le CESE estime qu'il n'est pas forcément nécessaire de créer un nouvel organe dès lors que l'on pourrait charger de cette tâche une instance déjà existante, pour autant que l'impartialité et l'indépendance des décisions soient garanties.

1.10 La nouvelle réglementation inclut une mention aux droits économiques ou moraux des employés des organismes publics afin de prendre en compte des situations particulières pouvant se présenter dans certains États membres de l'Union.

1.11 Le Comité souligne la nécessité de renforcer le texte de la proposition concernant la protection des données à caractère personnel et d'imposer la réalisation d'une évaluation approfondie au cas par cas afin de trouver un juste milieu entre le droit au respect de la vie privée et le droit à l'accès public.

2. Contexte

2.1 La directive 2003/98/CE (directive ISP) a marqué un pas important pour la promotion de la réutilisation de la profusion d'informations détenues par le secteur public en jetant les bases d'un cadre juridique européen visant à harmoniser les conditions de base et à supprimer les obstacles pouvant rendre cette réutilisation difficile.

2.2 L'article 13 de la directive ISP confie à la Commission européenne la tâche de réexaminer le texte avant le 1^{er} juillet 2008. Ce réexamen porte «notamment sur le champ d'application et l'incidence de la présente directive, y compris l'importance de l'augmentation de la réutilisation des documents du secteur public, les effets des principes de tarification appliqués et la réutilisation des textes officiels à caractère législatif et administratif, ainsi que les possibilités supplémentaires d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur et le développement de l'industrie européenne de contenu». Ce réexamen est reflété dans la communication COM(2009) 212 selon laquelle, en dépit des progrès accomplis, des obstacles de taille existent toujours. Il s'agit, par exemple, des tentatives faites par les organismes de secteur public pour obtenir une récupération des coûts maximale au lieu de songer aux bénéfices pour l'économie dans son ensemble; de la concurrence entre le secteur public et le secteur privé; de problèmes pratiques qui font obstacle à la réutilisation, tels que le manque d'information sur les ISP disponibles, et de l'attitude de certains organismes du secteur public qui n'ont que peu conscience du potentiel économique en jeu.

2.3 Les autres éléments qui, selon la Commission, justifient le réexamen de la directive sont:

- l'augmentation vertigineuse du volume des données;
- la révolution numérique permanente qui accroît la valeur du patrimoine du secteur public en matière d'informations et de contenus;

- l'importance économique croissante des ISP, le total des gains économiques directs et indirects découlant de l'utilisation des ISP et des applications fondées sur ces données dans l'économie de l'UE à 27 est estimé à 140 milliards d'euros par an ⁽²⁾;

- la constatation qu'il existe encore un grand potentiel de réutilisation des ISP. Bien que certains États membres aient réalisé de grandes avancées, il reste encore un travail important à accomplir si l'on tient compte notamment du développement de la réutilisation des ISP dans certaines expériences internationales.

2.4 Les aspects les plus importants que ce projet de directive propose de modifier concernent: le champ d'application, le principe général applicable à la réutilisation, les droits économiques ou moraux des employés des organismes publics, les principes de tarification et les dispositions pratiques facilitant la recherche.

3. Observations générales

3.1 *ISP et stratégie numérique*

3.1.1 De manière générale, le CESE juge appropriée la réforme proposée dès lors qu'il s'agit de rectifier les lacunes notoires de la directive ISP. Non seulement elle répond aux demandes des parties prenantes au sein de l'UE exposant leurs sérieuses difficultés face à la législation actuelle, mais elle intègre également les principes de la recommandation de l'OCDE des 17 et 18 juin 2008 (Séoul) ⁽³⁾ afin d'améliorer l'utilisation des informations publiques et de la rendre plus efficace.

3.1.2 Le CESE souligne également le fait que ce réexamen fait partie d'un paquet de mesures de la stratégie numérique qui comporte trois lignes d'action: l'adaptation du cadre juridique en vue de la réutilisation des données publiques, la mobilisation d'instruments financiers et une meilleure coordination des États membres ⁽⁴⁾.

3.2 *Droit à la réutilisation*

3.2.1 L'établissement du droit à la réutilisation constitue une modification majeure de la nouvelle réglementation. Dans le système actuel, il incombe à chaque État membre d'autoriser la réutilisation des données ou non. Étant donné que le lien

⁽²⁾ Le rapport Vickery contient une analyse approfondie de la question, «Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments» - Version finale - Graham Vickery, 2010. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Recommandation adoptée à Séoul les 17 et 18 juin 2008.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission - L'ouverture des données publiques: un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente, COM(2011) 882 final, Bruxelles, 12 décembre 2011.

entre le droit d'accès et le droit de réutilisation est explicite dans certaines législations nationales mais trop peu clair dans d'autres, il existe une situation d'insécurité juridique.

3.2.2 Par conséquent, le CESE souligne particulièrement et soutient le changement proposé en cette matière qui est le suivant:

- le **droit d'accès** aux informations publiques reste une compétence exclusive des États membres et n'est pas inclus dans le champ d'action de la directive ISP ⁽⁵⁾;
- lorsqu'une information est publique et accessible selon les règles nationales, à moins qu'une des exceptions expressément prévues ne soit d'application, le droit à la **réutilisation** de cette information, à des fins lucratives ou non, devient une **obligation** pour les États membres visée dans la nouvelle rédaction de l'article 3 qui établit que ces derniers «veillent à ce que les documents ... soient réutilisables». C'est un pas en avant indispensable pour mettre en place un cadre européen homogène.

3.2.3 Le droit à la réutilisation représente également un progrès sur la voie préconisée par le CESE dans un avis antérieur ⁽⁶⁾, dans le sens que l'obligation de réutilisation des données ne soit pas qu'une simple «mise à disposition passive mais bien un devoir de promotion active».

3.2.4 Au vu des disparités dans la transposition de la directive ISP, le CESE estime qu'une harmonisation plus étroite, devant prendre la forme d'une proposition de règlement, est nécessaire.

3.3 Extension du champ d'application.

3.3.1 Comme proposé par le CESE dans son avis sur la directive ISP, la nouvelle réglementation inclura la documentation se trouvant dans les musées, bibliothèques et archives. Cela s'appliquera également aux bibliothèques universitaires, excepté dans le cas de documents protégés par des droits de propriété intellectuelle (nouvelle rédaction du point e) du paragraphe 2 de l'article 1). Cela suppose l'incorporation d'une quantité énorme d'informations dans le champ d'application de la directive et partant, l'augmentation de son efficacité.

3.4 Amélioration des modalités de recherche

3.4.1 Le CESE juge adéquate la réglementation proposée pour les modalités pratiques visant à faciliter la recherche d'information (article 9) dès lors qu'elle inclut les métadonnées et la

fourniture des informations «sous un format lisible par machine» et des portails liés à des listes de ressources décentralisées.

3.5 Nécessité de la réforme compte tenu du potentiel des informations publiques

3.5.1 La documentation stockée dans les organismes publics trouve des applications dans de nombreux domaines liés notamment à la connaissance, aux conditions sociales, aux sciences, à l'économie et à la culture. À titre d'exemple, l'on peut citer les données géographiques, météorologiques, environnementales et économiques, les informations sur le trafic et les transports, le tourisme et l'agriculture, les publications juridiques et jurisprudentielles, les données statistiques, les informations sur les conditions sociales, etc. ⁽⁷⁾ En conséquence, l'exploitation de ces données contribue à la croissance économique, au développement du marché intérieur, au renforcement des entreprises et à la création d'emplois.

3.5.2 Une plus grande utilisation des informations publiques s'inscrit dans la logique des autres politiques de l'Union, notamment la politique de concurrence, la politique maritime intégrée, la politique commune des transports, la nécessité de promouvoir le libre accès aux informations scientifiques et la politique en matière de numérisation et de patrimoine culturel.

3.5.3 La promotion de la réutilisation des informations publiques contribuera également à promouvoir la transparence, l'efficacité et la responsabilisation des administrations publiques.

4. Observations spécifiques

4.1 Tarification ⁽⁸⁾

4.1.1 L'un des aspects les plus controversés de la réglementation actuellement en vigueur est le prix que doivent payer les intéressés pour pouvoir accéder à l'information. Le niveau excessif des redevances et le manque de transparence dans leur établissement ont amené les usagers à adresser des plaintes et constituent un obstacle sérieux à la promotion de la réutilisation des informations publiques.

4.1.2 La proposition de réforme exclut la gratuité obligatoire (coût zéro) suggéré par certains intéressés. En revanche, elle opte pour de nouveaux principes de tarification qui sont les suivants:

- chaque État membre décide s'il applique ou non une redevance;
- lorsqu'il décide d'en appliquer une, celle-ci doit ne doit pas dépasser les **coûts marginaux** découlant de la reproduction ou de la diffusion;

⁽⁵⁾ Article 1.3.

⁽⁶⁾ «Exploitation commerciale des documents du secteur public», Bruxelles, 11 décembre 2002 (JO C 85 du 8.4.2003, p. 25).

⁽⁷⁾ Le rapport Vickery répertorie 13 domaines qui comportent chacun de nombreuses matières.

⁽⁸⁾ «Deloitte Pricing of PSI Study», Luxembourg 2011. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf.

- le principe du coût marginal peut ne pas être appliqué et, partant, des redevances supérieures peuvent être imposées, dans les cas exceptionnels prévus au nouveau paragraphe 2 de l'article 6, notamment lorsqu'il s'agit d'organismes du secteur public tirant une partie substantielle des revenus couvrant leurs coûts de fonctionnement de l'exploitation de leurs droits de propriété intellectuelle. La réforme de la directive établit que cette dérogation est soumise à des exigences strictes: les redevances doivent être établies «sur la base de critères objectifs, transparents et vérifiables et si l'intérêt public le justifie, et sous réserve de l'approbation de l'autorité indépendante»;
- «les bibliothèques (y compris les bibliothèques universitaires), musées et archives» peuvent également fixer des redevances dépassant les coûts marginaux;
- la charge de la preuve que les redevances sont conformes aux exigences de la directive incombe à l'organisme du secteur public qui fournit l'information à l'utilisateur.

4.1.3 Le principe de **coût marginal** est introduit en tant que principe général et le principe de **récupération des coûts** de l'actuel article 6 est maintenu à titre résiduel malgré qu'il soit «jugé inadapté pour stimuler le développement d'activités fondées sur la réutilisation des données du secteur public» (partie 3; éléments juridiques de la proposition, paragraphe 3.2 subsidiarité et proportionnalité, 5^e alinéa).

4.1.4 Le CESE, qui se félicite de cet amendement, estime qu'il est nécessaire de clarifier la rédaction de la modification proposée aux principes de tarification de l'article 6 et d'indiquer explicitement le caractère exceptionnel du principe de récupération des coûts.

4.1.5 Le CESE est d'avis qu'il est envisageable d'établir le principe de gratuité totale, du moins pour certains cas de réutilisation des données sans but lucratif.

4.2 Autorité indépendante

4.2.1 En cas de refus d'une demande de réutilisation, la nouvelle réglementation établit que les voies de recours doivent inclure «la possibilité d'un examen réalisé par une autorité indépendante investie de pouvoirs réglementaires particuliers en ce qui concerne la réutilisation des informations du secteur public et dont les décisions sont contraignantes pour l'organisme du secteur public concerné» (ajout à l'article 4, paragraphe 4).

4.2.2 La proposition à l'examen ne spécifie ni les caractéristiques ni la composition de cette «autorité indépendante», aspects laissés, à juste titre, à la discrétion de chaque État membre. Le CESE estime qu'il n'est pas forcément nécessaire de créer un nouvel organe, dès lors que l'on pourrait charger de cette tâche une instance déjà existante, pour autant que

l'impartialité et l'indépendance des décisions soient garanties. Néanmoins, au regard de l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de la directive ISP – dans certains cas, le régime d'accès aux informations publiques et de leur diffusion a été interprété de manière restrictive – il convient d'insérer dans le nouveau paragraphe entre «des informations du secteur public» et «et dont les décisions» le texte suivant: «notamment s'agissant du champ d'application du principe général visé à l'article 3».

4.2.3 En tout état de cause, le CESE insiste sur le fait qu'il faut prendre en compte l'avis de la Cour de justice européenne sur l'indépendance, selon lequel cette notion exclut non seulement toute influence exercée par les organismes contrôlés, mais aussi toute injonction et toute autre influence extérieure, que cette dernière soit directe ou indirecte, qui pourraient remettre en cause l'accomplissement, par lesdites autorités, de leur tâche⁽⁹⁾.

4.3 Propriété intellectuelle et droits économiques ou moraux des employés

4.3.1 En conformité avec les règles nationales et internationales régissant la propriété intellectuelle, la proposition à l'examen maintient les «droits économiques ou moraux dont les employés des organismes du secteur public peuvent bénéficier en vertu des réglementations nationales» (ajout au paragraphe 5 de l'article premier). Il s'agit d'un aspect qui n'est pas abordé dans la directive ISP. Son inclusion répond à des situations particulières que connaissent certains États membres en rapport avec la propriété des droits concernant les données détenues par le secteur public.

4.3.2 La complexité des aspects relatifs à la propriété intellectuelle et aux principes de subsidiarité et d'intervention minimum incite à confier la résolution des conflits qui se présentent aux systèmes juridiques et judiciaires de chaque pays et c'est ce qui est proposé, à juste titre, dans le texte faisant l'objet de cet avis.

4.4 Protection des données à caractère personnel

4.4.1 La directive ISP aborde le traitement des données à caractère personnel au paragraphe 4 de l'article 1 indiquant qu'elle «laisse intact et n'affecte en rien le niveau de protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel garanti par les dispositions du droit communautaire et du droit national et, en particulier, ne modifie en rien les obligations des États membres en ce qui concerne le traitement par ceux-ci des données à caractère personnel, telles que ces obligations leur sont imposées par la directive 95/46/CE»⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Arrêt du 9 mars 2010 (C-518/07).

⁽¹⁰⁾ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281 du 23 novembre 1995, p. 31.

4.4.2 Il s'agit d'une bonne disposition mais l'importance de cette matière et l'innovation technologique permanente font qu'elle requiert une plus grande attention étant donné qu'elle soulève différentes questions dont la légitimité de la diffusion publique, la protection particulière des données sensibles, le transfert à des pays tiers et le principe de finalité. Le CESE partage l'avis du groupe de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel selon lequel il conviendrait d'imposer aux organismes publics la réalisation d'une «évaluation minutieuse et réalisée au cas par cas, afin de trouver un juste milieu entre le droit au respect de la vie privée et le droit à l'accès public»⁽¹⁾

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Avis 7/2003 sur «La réutilisation des informations émanant du secteur public et la protection des données à caractère personnel – Trouver le juste milieu», adopté le 12 décembre 2003.

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – «Approche globale de la question des migrations et de la mobilité»

COM(2011) 743 final

(2012/C 191/23)

Rapporteur: **M. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Corapporteuse: **M^{me} Brenda KING**

Le 18 novembre 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Approche globale de la question des migrations et de la mobilité»

COM(2011) 743 final.

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE partage l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM), qui associe étroitement les politiques d'immigration et d'asile à la politique extérieure de l'UE.

1.2 Le CESE souhaite que la politique extérieure de l'UE s'engage résolument à encourager la gouvernance mondiale des migrations internationales dans le cadre des Nations unies, sur la base, entre autres instruments juridiques d'application internationaux, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention internationale de l'ONU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (que le Comité a proposé⁽¹⁾ à l'UE de ratifier) ainsi que du Pacte sur les droits civils et politiques, du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels et des Conventions de l'OIT.

1.3 Le Comité demande à la Commission européenne d'élaborer un rapport sur l'état des débats dans l'UE concernant la Convention des Nations unies. La Commission doit préparer les conditions de la ratification de cet instrument et le CESE peut apporter sa contribution à ce processus en élaborant un nouvel avis d'initiative.

1.4 Le Comité propose que l'UE joue un rôle très actif dans le développement du dialogue de haut niveau des Nations unies sur les migrations internationales et le développement.

1.5 Les dialogues sur la migration et la mobilité entre l'UE et les pays tiers doivent avoir pour principaux objectifs de veiller à ce que la migration se déroule dans la légalité et l'ordre, de garantir le respect du droit international en matière d'asile, de réduire l'immigration irrégulière et de lutter contre les réseaux criminels de traite d'êtres humains.

1.6 Les partenariats pour la mobilité (PM), qui sont des déclarations politiques conjointes, doivent être transformés en accords internationaux. De l'avis du CESE, l'UE peut apporter une grande valeur ajoutée à la négociation avec les pays tiers.

1.7 Le Comité souligne l'importance de promouvoir le dialogue avec les institutions régionales en élargissant également les contenus des accords actuels à la mobilité et aux migrations.

1.8 Le Comité estime que les PM doivent inclure les quatre piliers de l'approche globale: organisation et facilitation de l'immigration légale et de la mobilité; prévention et réduction de l'immigration clandestine et de la traite des êtres humains; promotion de la protection internationale et renforcement de la dimension extérieure de la politique d'asile; maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement.

1.9 Le principal défi réside dans les accords relatifs à la migration de main-d'œuvre, à l'élaboration desquels doivent participer les partenaires sociaux des pays européens comme ceux des pays tiers. Le Comité soutient «les principes et les directives non contraignantes pour une approche des migrations de main-d'œuvre» de l'OIT⁽²⁾, et propose de les prendre en considération dans les PM.

⁽¹⁾ Avis d'initiative du CESE du 30 juin 2004 sur «La Convention internationale pour les travailleurs migrants» (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 302 du 7 décembre 2004.

⁽²⁾ OIT: Cadre multilatéral pour les migrations de main-d'œuvre (2007).

1.10 Le Comité propose d'inclure dans les PM la dimension hommes-femmes, les femmes migrantes étant parfois dans une situation plus vulnérable et subissant souvent des abus et des situations de discrimination et d'exploitation extrêmes. De même, il souligne la grande importance du rôle des femmes migrantes dans le développement économique et social des pays d'origine⁽³⁾.

1.11 Afin d'éviter que la migration n'ait des répercussions négatives sur le développement économique et social des pays d'origine, l'Union européenne doit prêter une attention particulière aux effets négatifs de la fuite des cerveaux et instaurer des mécanismes de compensation.

1.12 L'UE doit appuyer les organisations de la diaspora. Le CESE propose la création d'un service de soutien aux organisations de la diaspora.

1.13 Le contrôle aux frontières et la prévention de l'immigration irrégulière doivent se faire dans le respect de la protection des droits humains. Il y a lieu d'allouer à FRONTEX des ressources supplémentaires et de soumettre ses activités à l'évaluation de l'Agence des droits fondamentaux et au contrôle démocratique du Parlement européen.

1.14 L'UE doit avoir une politique ouverte en ce qui concerne l'admission des immigrants, avec une approche à moyen terme allant au-delà de la crise économique actuelle et tenant compte de la situation démographique. Les procédures relatives à l'immigration de main-d'œuvre doivent être légales et transparentes; il y a lieu de faciliter la coopération entre les partenaires sociaux de l'UE et des pays d'origine.

1.15 Le CESE considère que les législations européennes et nationales relatives à l'immigration doivent garantir le principe d'égalité de traitement en matière de droits des travailleurs et de droits sociaux. Les systèmes d'immigration circulaire ne peuvent être utilisés de manière discriminatoire pour limiter l'égalité de traitement.

1.16 S'agissant des procédures de retour, les PM devront prévoir le recours en priorité au retour volontaire accompagné de systèmes d'aide⁽⁴⁾. En cas de déclenchement - à titre exceptionnel - de procédures de retour forcé, il convient de respecter pleinement les droits humains des personnes concernées, en tenant compte des recommandations du Conseil de l'Europe.⁽⁵⁾

1.17 Le CESE souhaite que l'UE se dote d'un régime d'asile commun comportant un niveau élevé d'harmonisation législative. Il est également partisan de la collaboration entre l'UE et les pays tiers afin d'améliorer les régimes d'asile et le respect des normes internationales. Les accords conclus entre l'UE et les pays tiers doivent prévoir des procédures garantissant le droit effectif à la protection internationale des personnes qui en font la demande.

⁽³⁾ Avis exploratoire du CESE sur Santé et migrations, JO C 256 du 27.10.2007, p. 22.

⁽⁴⁾ En collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations.

⁽⁵⁾ «Vingt principes directeurs sur le retour forcé» CM(2005)40.

1.18 Les pays tiers avec lesquels des PM auront été convenus devront être signataires de la Convention de Genève sur les réfugiés, disposer de structures d'asile et offrir une sécurité en matière de droits de l'homme. Ils devront avoir ratifié la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée ainsi que les protocoles relatifs à la traite des êtres humains et au trafic des migrants⁽⁶⁾.

1.19 L'UE doit renforcer les politiques d'intégration ainsi que la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination envers les immigrants et les minorités. Le Comité propose que les institutions de l'UE s'engagent activement dans la lutte contre la xénophobie, le racisme et la discrimination, plus particulièrement lorsque ces conduites sont encouragées par les gouvernements et les législateurs des États membres⁽⁷⁾.

1.20 Le CESE, en collaboration avec la Commission européenne, continuera à promouvoir les activités du Forum européen sur l'intégration; il considère en effet que dans les années à venir, l'intégration sera un défi stratégique dans l'intérêt de l'Europe, des personnes d'origine immigrée et de l'ensemble des citoyens.

2. Observations générales

2.1 La communication en objet est une nouvelle initiative de la Commission européenne visant à doter l'UE d'une politique migratoire plus globale et cohérente avec d'autres politiques européennes, notamment la politique extérieure.

2.2 Le CESE accueille avec satisfaction cette approche qui tient compte des propositions qu'il a élaborées au cours des dernières années. Plusieurs avis sont directement liés à la communication en objet⁽⁸⁾.

2.3 Le Comité a proposé que l'UE se dote d'une politique commune en matière d'asile avec une législation harmonisée, et d'une politique commune en matière d'immigration, avec une

⁽⁶⁾ Protocoles de Palerme, 2000.

⁽⁷⁾ En se fondant sur la Convention européenne des droits de l'homme et sur la Charte des droits fondamentaux.

⁽⁸⁾ JO C 248 du 25 août 2011, pp. 135-137, Avis du Comité économique et social européen du 15 juin 2011 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions – Communication sur la migration» (COM(2011) 248 final – rapporteur général: M. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS

JO C 120 du 16 mai 2008, pp. 82-88; Avis du Comité économique et social européen du 12 décembre 2007 sur le thème «Migration et développement: opportunités et défis» (avis d'initiative) - rapporteur M. Sukhdev SHARMA

JO C 48 du 15 février 2011, pp. 6-13, AVIS du Comité économique et social européen du 15 septembre 2010 sur le thème «Le rôle de l'immigration légale dans un contexte de défi démographique» (avis exploratoire) - rapporteur: M. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

JO C 44 du 16 février 2008, pp. 91-102, Avis du Comité économique et social européen du 25 octobre 2007 sur le thème «Politique communautaire d'immigration et de coopération avec les pays d'origine pour promouvoir le développement» (avis d'initiative) - rapporteur: M. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS

JO C 128 du 18 mai 2010, p. 29-35, Avis du Comité économique et social européen du 4 novembre 2009, sur le thème «Le respect des droits fondamentaux dans les politiques et la législation relatives à l'immigration» (avis d'initiative) - rapporteur: M. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

législation qui permette l'immigration légale à travers des procédures communes et transparentes, en tenant compte de l'intérêt de l'Europe et des pays d'origine ainsi que du respect des droits fondamentaux.

2.4 Depuis 2006, l'on assiste à l'élaboration d'une nouvelle approche internationale de la gestion des migrations, notamment avec la tenue du dialogue de haut niveau des Nations unies sur les migrations internationales et le développement ⁽⁹⁾. Le CESE a participé aux conférences intergouvernementales du Forum mondial sur la migration et le développement, auxquelles participent également différentes organisations de la société civile ⁽¹⁰⁾. Le Comité propose que l'UE joue un rôle très actif dans le développement du dialogue de haut niveau des Nations unies.

2.5 Il est surprenant de constater que les États membres de l'UE n'ont toujours pas ratifié la «Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille» adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990 et qui est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003. Le CESE a proposé dans un précédent avis d'initiative ⁽¹¹⁾ que l'UE et ses États membres ratifient cette convention. Le Comité invite la Commission à élaborer un rapport sur la situation des débats et la position des États membres afin de préparer les conditions de sa ratification.

2.6 Le CESE propose à la Commission, au Parlement et au Conseil de l'UE de promouvoir, dans le cadre de la politique extérieure, un cadre réglementaire international pour les migrations sur la base de la législation en vigueur, et plus particulièrement de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention internationale de l'ONU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, ainsi que du Pacte sur les droits civils et politiques et du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels. Ce cadre doit également comprendre:

- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale;
- la Convention relative aux droits de l'enfant;
- les Conventions de l'OIT sur les travailleurs migrants (C 97 et C 143);
- la Convention C100 sur l'égalité de rémunération;
- la Convention C189 sur le travail décent pour les travailleurs domestiques;

⁽⁹⁾ 14 et 15 septembre 2006.

⁽¹⁰⁾ Conférences tenues à Bruxelles, Manille et Athènes.

⁽¹¹⁾ Avis d'initiative du CESE du 30 juin 2004 sur «La Convention internationale pour les travailleurs migrants» (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 302 du 7.12.2004.

- la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail;
- le Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre;
- la Déclaration de Durban et le Programme d'action de la Conférence mondiale de l'ONU de 2001 contre le racisme.

2.7 La politique commune d'immigration et d'asile de l'Union européenne s'est développée au cours des dernières années, mais les instruments législatifs et politiques restent insuffisants. Les États membres ont leurs propres politiques qui sont parfois contradictoires avec les approches et accords de l'UE. Le CESE lance un appel à tous les États membres pour qu'ils s'engagent à appliquer la politique commune telle qu'elle est définie dans le traité et le programme de Stockholm.

2.8 Nous devons adopter une approche à moyen terme, car malgré la crise économique actuelle et l'augmentation du chômage, l'UE doit disposer d'une politique plus ouverte concernant l'admission de nouveaux travailleurs immigrés, comme le constate le CESE dans son avis exploratoire «Le rôle de l'immigration légale dans un contexte de défi démographique» ⁽¹²⁾, élaboré à la demande de la présidence belge de l'UE. Dans sa communication, la Commission européenne considère également que l'accueil de nouveaux immigrants sera nécessaire compte tenu de la situation démographique et des marchés du travail.

2.9 Le CESE est d'avis que l'UE ne peut pas aborder cette nouvelle étape avec les politiques migratoires restrictives et incohérentes que les États membres ont menées par le passé. La politique européenne relative à l'immigration doit surmonter les restrictions d'hier pour s'adapter aux besoins d'aujourd'hui.

2.10 La communication de la Commission européenne propose d'adopter une approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) adaptée à une politique plus vaste et cohérente, qu'il y a lieu de développer en collaboration avec les pays d'origine et de transit.

2.11 L'axe central et la valeur ajoutée de cette communication sont les PM conclus entre l'Union européenne et les pays tiers ou les groupes de pays de certaines régions comme le sud de la Méditerranée, l'Europe orientale, les pays ACP, l'Amérique latine, etc. avec lesquels l'UE entretient des rapports de voisinage et de partenariat.

2.12 Dans un précédent avis ⁽¹³⁾, le Comité a avancé certaines propositions dont il y a lieu de tenir compte concernant les PM, sur des questions telles que la flexibilité dans les régimes de visas, une législation plus ouverte concernant l'admission, la reconnaissance des qualifications professionnelles, l'atténuation des effets de la fuite des cerveaux et les droits en matière de sécurité sociale.

⁽¹²⁾ JO C 48 du 15.2.2011, pp.6-13.

⁽¹³⁾ JO C 120 du 16.5.2008, pp. 82-88.

2.13 Le CESE soutient cette approche globale, considérant qu'il est nécessaire de resserrer les liens entre les dimensions interne et externe de la politique migratoire et de la mobilité. Par ailleurs, parmi les priorités opérationnelles de l'approche globale figure la cohérence des politiques d'immigration et d'asile de l'Union avec les politiques de coopération au développement.

2.14 Migration et mobilité sont deux concepts distincts. En effet, en ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne, la mobilité de ressortissants de pays tiers n'entraîne pas forcément l'immigration professionnelle. La plupart des personnes qui traversent ces frontières le font dans un but de visite, de tourisme, d'affaires, c'est-à-dire pour de courts séjours et sans projet migratoire. L'immigration pour des motifs économiques suppose l'accès au marché du travail.

2.15 Le Comité rejoint l'idée de renforcer le dialogue en matière de visas dans le cadre de l'AGMM. Le dialogue sur les visas entre l'UE et les pays tiers ainsi que la politique commune de visas de l'UE concernent aussi bien les séjours de courte durée que les migrations.

2.16 Jusqu'ici, il a été plus facile de conclure des accords sur les visas de courte durée que sur les visas de résidence et de travail, qui relèvent toujours de la compétence des États membres. Un accord a été récemment conclu entre le Conseil et le Parlement concernant la directive de «Permis unique», qui implique une certaine harmonisation législative des procédures d'admission. Une législation concernant certaines catégories spécifiques de migrants (travailleurs occupant des emplois saisonniers, travailleurs détachés) est également en cours d'élaboration.

2.17 Si la situation précédente devait se maintenir, il sera difficile d'avancer vers une approche globale. Le risque est que les PM servent uniquement à améliorer la gestion des séjours de courte durée n'ayant qu'une faible incidence sur l'amélioration des procédures de migration professionnelle.

2.18 Les accords bilatéraux existant avec les pays tiers en matière de migration (qui incluent l'admission des travailleurs, la prévention de l'immigration irrégulière, la réadmission, etc.) sont des accords signés entre les gouvernements des États membres et les pays d'origine. L'UE a également mis en œuvre certains projets pilote. Le CESE espère que l'approche globale permettra de faire des avancées vers des cadres bilatéraux entre l'UE et les pays tiers.

2.19 Le CESE considérant que la dimension régionale est fondamentale, il propose d'associer également à l'AGMM les institutions régionales existantes, plus particulièrement celles avec lesquelles l'UE est liée par des accords d'association et de coopération. Certaines institutions régionales d'Amérique du Sud, d'Asie et d'Afrique ont entrepris, au niveau interne, d'élaborer des accords concernant la liberté de circulation, l'immigration et la mobilité, susceptibles de faciliter la gestion des migrations en Europe.

2.20 Le Comité rejoint la Commission en ce qui concerne les priorités géographiques et le fait que les dialogues régionaux doivent se baser sur la politique de voisinage de l'UE, notamment, le partenariat avec les pays du sud de la Méditerranée et le partenariat oriental. Il convient également d'accorder la priorité au partenariat UE-Afrique et à ceux avec les dix-neuf pays du processus de Prague. La relation avec les 27 pays du processus de Rabat est également prioritaire, au même titre qu'avec la Corne de l'Afrique.

2.21 Le CESE propose de renforcer le dialogue avec les pays ACP sur la question des migrations et de la mobilité, et de l'engager avec les pays d'Amérique centrale et du Sud.

Il convient également de renforcer les dialogues bilatéraux avec la Turquie et les pays des Balkans candidats à l'adhésion. Cela vaut également pour la Russie, l'Inde, et la Chine.

Le dialogue avec les États-Unis, le Canada et l'Australie présente des caractéristiques particulières.

2.22 L'approche globale contenue dans la proposition de la Commission se fonde sur les quatre piliers suivants:

- organisation et facilitation de l'immigration légale et de la mobilité;
- prévention et réduction de l'immigration clandestine et de la traite des êtres humains;
- promotion de la protection internationale et renforcement de la dimension extérieure de la politique d'asile;
- maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement.

2.23 Le CESE convient que c'est en se fondant sur ces piliers qu'il y a lieu de développer une approche globale cohérente avec les autres politiques: protection des droits de l'homme, politique d'asile, coopération au développement, lutte contre la traite et le trafic des êtres humains, etc.

3. Organisation et facilitation de l'immigration légale et de la mobilité

3.1 Les PM avec des pays tiers doivent avoir pour principal objectif de veiller à ce que la migration se déroule dans la légalité et l'ordre. La crédibilité de l'offre migratoire de l'UE et la transparence des démarches sont importantes pour que se répande l'idée, dans les pays d'origine, que la migration légale est possible et qu'il faut refuser les procédures irrégulières.

3.2 De nombreux obstacles entravent les dialogues avec les pays tiers à l'heure actuelle, du fait que l'admission de nouveaux immigrants relève de la compétence des États membres. Le Comité propose que les États membres et le Conseil octroient à la Commission européenne plus de capacités en la matière, compte tenu de la forte valeur ajoutée apportée par l'UE.

3.3 L'admission de travailleurs de pays tiers est actuellement très limitée par les législations nationales. La législation européenne s'élabore au prix d'innombrables difficultés politiques, or les directives approuvées doivent ensuite être transposées dans les législations nationales, tandis que d'autres sont encore en cours de négociation entre le Conseil et le Parlement.

3.4 Dans un précédent avis ⁽¹⁴⁾, le CESE a conclu que malgré l'existence de différences nationales, l'UE doit disposer d'une législation ouverte qui permette une immigration pour raisons de travail au travers de canaux légaux et transparents, tant pour les travailleurs hautement qualifiés que pour les activités moins qualifiées. De nombreux immigrants ont des permis de séjour de longue durée, tandis que d'autres ont des permis temporaires. Il convient que les PM tiennent compte de cette situation.

3.5 Il y a lieu mettre en œuvre des systèmes d'«accompagnement» pour les immigrants depuis le moment où ils quittent leur pays d'origine jusqu'à leur intégration au marché du travail et à la société du pays d'accueil. Les systèmes d'accompagnement devront être mis en œuvre tant par les pouvoirs publics que par les syndicats, les organisations patronales, les diasporas et les autres organisations de la société civile; ils comporteront information et assistance tout au long du processus migratoire, ainsi que l'enseignement de la langue, des conditions sociales et d'emploi, des lois et des coutumes.

3.6 Le CESE réitère la proposition qu'il a formulée dans des avis précédents relative à l'amélioration des systèmes de reconnaissance des qualifications des travailleurs migrants et de validation de leurs diplômes et de leurs compétences, qui doivent être inclus dans les PM.

3.7 Il convient par ailleurs, comme le Comité l'a proposé dans des avis antérieurs, de garantir efficacement la portabilité des droits en matière de sécurité sociale des immigrants dans l'UE et dans les pays d'origine, d'où la nécessité d'inclure le volet de la sécurité sociale dans les PM. Même si les législations européennes relatives à l'immigration limitent les droits en matière de sécurité sociale, ces accords peuvent permettre de résoudre de nombreux problèmes. C'est là une raison supplémentaire pour faire des PM des instruments juridiques contraignants.

3.8 Le CESE fait remarquer l'importance des politiques d'intégration. Le Comité joue un rôle actif pour promouvoir l'intégration et le rôle des organisations de la société civile. Le Forum européen de l'intégration, qui se réunit tous les six mois au CESE, est un instrument très important pour les institutions de l'UE. Le Fonds pour l'intégration est un instrument financier fondamental qu'il convient d'élargir.

3.9 Les politiques d'intégration impliquent à la fois les immigrants et les sociétés d'accueil, promeuvent l'égalité des droits et des devoirs ainsi que le dialogue interculturel, interethnique et interreligieux, et sont liées à la protection des droits fondamentaux et à la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination. Le Comité souligne que la législation européenne en

matière d'immigration doit garantir l'égalité de traitement des travailleurs immigrés dans les domaines professionnel et social ⁽¹⁵⁾.

3.10 Dans ses différents avis, le CESE a proposé que la législation européenne inclue les droits du travail et les droits sociaux des travailleurs migrants afin de leur garantir des conditions de travail dignes et d'empêcher leur exploitation en tant que main-d'œuvre.

3.11 La situation est particulièrement difficile pour les immigrants «sans-papiers». Il appartient à l'Inspection du travail de contrôler le respect des normes en matière de droit du travail, en collaboration avec les partenaires sociaux. Le CESE met l'accent sur le rapport, élaboré par l'Agence des droits fondamentaux (FRA) basée à Vienne, concernant la situation des travailleurs immigrés en situation irrégulière dans l'UE ⁽¹⁶⁾.

3.12 Le Comité a proposé la modification de la directive sur le regroupement familial, considérant cette dernière insuffisante. La Commission a publié sur cette question un livre vert sur lequel le Comité élabore actuellement un avis ⁽¹⁷⁾.

3.13 Ces dernières années ont vu se succéder des événements, des déclarations et des décisions politiques que le Comité a observés avec une profonde préoccupation. La xénophobie et le nationalisme excluant sont de vieilles maladies bien connues des Européens qui gagnent à nouveau du terrain en Europe, de telle sorte que les minorités et les migrants sont victimes de déchéances, d'insultes et de politiques agressives et discriminatoires.

3.14 Jadis, la xénophobie et le populisme étaient le fer de lance de partis politiques extrémistes mais minoritaires. Aujourd'hui, en revanche, ces politiques font partie de l'ordre du jour et des programmes de certains gouvernements, qui ont recours aux politiques contre les immigrés et les minorités comme arme électorale. Le CESE propose aux institutions de l'UE d'éviter la contamination de l'ordre du jour européen par la xénophobie et le populisme.

4. Prévention et réduction de l'immigration clandestine et de la traite des êtres humains

4.1 Le CESE rejoint la Commission sur l'importance de la prévention de l'immigration irrégulière.

⁽¹⁵⁾ Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du dialogue interculturel», JO C 185 du 8.8.2006, p. 9.

⁽¹⁶⁾ Rapport de l'Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne: «Les migrants en situation irrégulière employés comme travailleurs domestiques: les défis en matière de droits fondamentaux pour l'Union européenne et ses États membres», juillet 2011: www.fra.europa.eu.

⁽¹⁷⁾ Livre vert relatif au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne (directive 2003/86/CE) et l'avis CESE «Livre vert relatif au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne (directive 2003/86/CE)» (non encore paru au JO).

⁽¹⁴⁾ JO C 48 du 15.2.2011, pp. 6-13.

4.2 Il est nécessaire de combattre l'emploi illégal et d'appliquer efficacement, dans les législations nationales, la directive sanctionnant les employeurs qui exploitent les immigrés en situation irrégulière⁽¹⁸⁾. Les immigrants en situation irrégulière sont extrêmement vulnérables à l'exploitation de la main-d'œuvre et doivent être considérés comme des victimes. Les partenaires sociaux doivent œuvrer ensemble à la réduction du travail irrégulier et de l'exploitation de la main-d'œuvre, en collaboration avec l'Inspection du travail.

4.3 Le Comité a déjà fait entendre sa position⁽¹⁹⁾ selon laquelle l'Union européenne doit se doter d'une politique des frontières extérieures crédible, efficace et légitime, soumise à des contrôles démocratiques et à des évaluations indépendantes. Les États membres doivent accroître les compétences opérationnelles et l'autonomie du système FRONTEX en termes d'activités et de ressources (équipement technique).

4.4 Toutefois, le déploiement d'opérations conjointes coordonnées par l'Agence ainsi que leurs répercussions sur les droits fondamentaux et les garanties administratives prévues par le code frontières doivent faire l'objet d'un contrôle démocratique opéré par le Parlement et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). Il conviendrait d'ajouter à cela une évaluation permanente notamment des activités et des accords de FRONTEX avec des pays tiers, de l'efficacité des opérations conjointes et de la qualité de ses analyses de risques.

4.5 Pour le CESE, il est essentiel que le système FRONTEX puisse remplir ses obligations en matière d'accès à la protection internationale des demandeurs d'asile et au principe de non-refoulement.

4.6 La Commission signale dans sa communication que «faute de contrôles efficaces aux frontières, d'une diminution de l'immigration clandestine (...), l'UE ne sera pas en mesure d'offrir des possibilités accrues d'immigration légale et de mobilité»⁽²⁰⁾. Le CESE signale toutefois qu'il s'agit de situations étroitement liées.

4.7 Le CESE a déjà signalé dans plusieurs avis⁽²¹⁾ l'existence d'un lien évident entre l'immigration légale et l'immigration irrégulière, car l'immigration irrégulière augmente en l'absence de canaux adéquats, transparents et flexibles pour l'immigration légale.

4.8 S'il est vrai que la plupart des personnes qui se trouvent en Europe en situation irrégulière sont entrées d'une manière légale, d'autres sont victimes des réseaux criminels. Il importe dès lors que l'UE inclue dans les PM la lutte contre les réseaux criminels de la traite et du trafic illégal des personnes. La protection des victimes doit être garantie.

⁽¹⁸⁾ Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 168 du 30.6.2009, p. 24.

⁽¹⁹⁾ JO C 248 du 25.8.11, pp. 135-137.

⁽²⁰⁾ Communication COM(2011) 743 final, p. 6.

⁽²¹⁾ JO C 157 du 28.6.2005, pp. 86-91.

4.9 Il convient également d'inclure dans les dialogues les procédures de retour et de réadmission, qui doivent toujours reposer sur le respect des droits de l'homme. Le Comité souhaite que l'Agence des droits fondamentaux (FRA) élabore un code de conduite éthique pour les retours forcés sur la base des vingt principes directeurs sur le retour forcé élaborés par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.⁽²²⁾

4.10 En ce qui concerne la rétention et l'internement des immigrants en situation irrégulière, le Comité s'associe à la Commission sur le fait que «des mesures devraient être adoptées en vue de garantir aux migrants des conditions de vie décentes dans les centres d'accueil et d'éviter toute rétention arbitraire ou indéfinie». ⁽²³⁾ Le CESE considère que les personnes qui se trouvent en situation administrative irrégulière ne sont pas des délinquants et déplore le fait que, dans certains cas, les États membres appliquent la directive sur le retour, laquelle devrait d'ailleurs selon lui être modifiée afin de protéger de manière adéquate les droits fondamentaux.

4.11 Le CESE rejette particulièrement l'idée que les mineurs puissent être installés dans les mêmes centres de rétention que les adultes; les mineurs doivent vivre dans des environnements sociaux ouverts et, dans la mesure du possible, avec leur famille.

4.12 Il est nécessaire de faire de la lutte contre la traite d'êtres humains une priorité et d'inclure cette question dans tous les dialogues. Il convient d'exiger qu'avant la signature d'un PM avec l'UE, ces pays ratifient et appliquent dans leur législation la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles relatifs à la traite des êtres humains et au trafic de migrants.

4.13 Le CESE exige des pouvoirs publics qu'ils renforcent la lutte contre les organisations criminelles qui profitent de la traite des êtres humains et du trafic illégal d'immigrants. Les personnes qui tombent aux mains de tels réseaux doivent être considérées comme des victimes qu'il y a lieu de protéger.

5. Promotion de la protection internationale et renforcement de la dimension extérieure de la politique d'asile

5.1 Il arrive souvent que les demandeurs d'asile ne parviennent pas à présenter leur demande sur le territoire européen du fait que les contrôles établis pour la lutte contre l'immigration irrégulière ne leur permettent pas d'entrer en Europe. Il y a une contradiction flagrante entre les mesures adoptées pour lutter contre l'immigration irrégulière et le droit d'asile.

5.2 Il y a lieu de garantir le principe de non-refoulement à la frontière et la possibilité, pour toute personne ayant besoin d'une protection internationale, de présenter sa demande auprès de l'UE et de la voir traitée par les autorités nationales compétentes.

⁽²²⁾ «Vingt principes directeurs sur le retour forcé» CM(2005)40.

⁽²³⁾ Communication COM(2011) 743 final, p. 19.

5.3 Le Comité soutient les travaux de la Commission ayant pour objet d'améliorer la législation européenne sur le droit d'asile⁽²⁴⁾, laquelle doit parvenir à un niveau élevé d'harmonisation législative et se doter d'un statut uniforme et de procédures transparentes et efficaces. Les personnes se trouvant sur le territoire de l'UE et bénéficiant d'une protection ou ayant introduit une demande d'asile doivent pouvoir avoir accès au marché du travail en bénéficiant de l'égalité de traitement.

5.4 De même, il appuie la collaboration avec les pays tiers visant à leur permettre de renforcer leurs systèmes d'asile et l'application des normes internationales.

5.5 D'autre part, les pays tiers avec lesquels des PM auront été convenus doivent être signataires de la Convention de Genève sur les réfugiés, disposer de structures d'asile et offrir une sécurité en matière de droits de l'homme. L'UE doit collaborer avec eux à l'amélioration de leurs régimes d'asile.

5.6 Le CESE soutient le développement des programmes régionaux de protection et considère que l'amélioration des structures d'asile des pays tiers ne doit pas empêcher les demandeurs d'asile de présenter leur demande dans un pays européen.

5.7 Dans le cadre des partenariats de mobilité, il importe que les pays partenaires ne soient pas seuls à prendre en charge l'ensemble des coûts liés aux procédures d'asile des personnes transitant par leur territoire. L'UE doit collaborer à cet égard par le biais des Fonds pour l'asile.

5.8 L'UE doit rester une terre d'accueil et d'asile, renforcer la solidarité entre États membres et accroître les programmes de réinstallation.

6. Maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement

6.1 L'UE doit collaborer avec les pays d'origine des migrants afin que ces derniers puissent offrir des emplois décents à tous, ce qui permettrait de faciliter la migration volontaire; en effet, à l'heure actuelle, la migration, pour la plupart des gens, n'est pas un choix. Le Comité soutient les efforts de l'OIT visant à promouvoir le travail décent.

6.2 Le CESE se félicite du lien évident établi par la Commission entre la politique d'admission de professionnels hautement qualifiés et la politique de coopération au développement, qui vise notamment à éviter la fuite des cerveaux et la perte de capital humain dans les pays d'origine.

⁽²⁴⁾ Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun», JO C 204 du 9.8.2008, p. 17.

Avis exploratoire du Comité économique et social européen sur «La valeur ajoutée, tant pour les demandeurs d'asile que pour les États membres de l'Union européenne, d'un régime européen commun d'asile», JO C 44 du 11.2.2011.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile», JO C 24 du 28.1.2012.

6.3 Toutefois, le Comité souhaite que cet engagement soit plus fort. La Commission signale la nécessité d'efforts «visant à limiter la fuite des cerveaux» tout en insistant, s'agissant de la politique d'admission des travailleurs, sur «la nécessité de consentir des efforts particuliers pour attirer les migrants hautement qualifiés dans un contexte de course mondiale aux talents». Ces deux objectifs sont souvent contradictoires. Toutefois, la communication ne définit pas quelles sont les limites imposées à cette course aux talents permettant d'atténuer la fuite des cerveaux. La seule référence à ce dilemme contenue dans la communication concerne la question du recrutement des personnels de santé: à cet égard, l'UE soutient le code de pratique de l'OMS, appelant aussi à faciliter la migration circulaire des personnels de santé.

6.4 De l'avis du CESE, la fuite des cerveaux ne se produit pas uniquement dans le domaine de la santé; il est dès lors nécessaire de disposer d'un code de bonnes pratiques plus vaste, qui limite la course aux travailleurs hautement qualifiés dans certains pays et professions. Le CESE propose de limiter la fuite des cerveaux dans les PM de manière à ce que les processus migratoires soient positifs pour les deux parties.

6.5 L'UE doit créer des systèmes de compensation pour les pays qui, du fait de la migration vers l'Europe, subissent des pertes en capital humain. Cette compensation doit comporter, entre autres mesures, un soutien aux systèmes éducatifs de ces pays et au développement d'organismes chargés de la création d'emploi et de l'amélioration des conditions de travail.

6.6 Le Comité a proposé d'assouplir la directive sur le statut de résident de longue durée dans le but de permettre la mobilité circulaire de nombreux professionnels entre l'UE et les pays d'origine sans perte du droit de résidence permanente, et maintenir et améliorer les liens qui peuvent se révéler extrêmement utiles au développement.

6.7 À l'heure actuelle, les systèmes de migration circulaire entraînent une perte de capital humain dans les pays d'origine, étant donné que la plupart des processus migratoires se produisent en dehors de toute organisation. Le CESE estime qu'il est possible d'améliorer le capital humain par le biais de procédures bien structurées combinant formation, qualifications, droits sociaux et travail.

6.8 Le Comité partage les préoccupations de l'OIT concernant le risque d'utilisation de l'immigration dans le but de limiter le droit du travail et les droits sociaux et de faire obstacle au statut de résident permanent. C'est la raison pour laquelle le CESE propose de garantir le principe de l'égalité de traitement en matière de salaires et de conditions de travail aux immigrés temporaires.

6.9 Le CESE a déjà signalé dans de précédents avis⁽²⁵⁾ l'importance que revêtent les organisations de la diaspora et leur rôle dans le développement. Il convient que l'UE soutienne leurs activités.

⁽²⁵⁾ JO C 120, du 16.5.2008, pp. 82-88 et JO C 44, du 16.2.2008, pp. 91-102.

6.10 Par ailleurs, il y a lieu de poursuivre les initiatives destinées à réduire le coût des mandats et leur utilisation pour le développement. Le CESE soutient la création d'un forum annuel sur les mandats et la création d'un portail commun.

6.11 Le CESE propose la création d'un service de soutien aux organisations de la diaspora, qui facilite la coordination de toutes les entités intervenant en faveur du développement dans un pays ou une région, ainsi que leur coordination avec les organisations internationales de coopération au développement. Ce service devra canaliser les ressources vers les projets mis en œuvre. L'UE doit appuyer les organisations de la diaspora et faciliter la création de plateformes représentatives.

7. Financement et évaluation

7.1 La future programmation des instruments financiers doit faciliter la mise sur pied de l'approche globale. Le CESE élabore actuellement un avis sur ce thème à la demande de la Commission.

7.2 Le CESE propose la réalisation d'une étude indépendante sur l'efficacité et l'impact des PM en cours de fonctionnement. Le CESE soutient l'initiative de la Commission visant à garantir que les PM soient assortis d'un mécanisme d'évaluation efficace.

7.3 Les accords bilatéraux conclus à ce jour indiquent que les PM sont utilisés pour l'octroi de visas de courte durée et les accords de réadmission, tandis que les autres aspects qui font partie de l'approche globale sont relégués au second plan. L'évaluation des PM doit considérer les quatre piliers de l'approche globale.

7.4 D'autre part, le CESE propose que les PM, qui sont des déclarations politiques conjointes non contraignantes pour les États participants, soient transformés en accords internationaux juridiquement contraignants.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant un programme de l'Union européenne en matière d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau et modifiant le règlement (CE) n° 106/2008 concernant un programme communautaire d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau

COM(2012) 109 final

(2012/C 191/24)

Le 26 mars 2012, le Conseil a décidé, conformément à l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant un programme de l'Union européenne en matière d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau et modifiant le règlement (CE) n° 106/2008 concernant un programme communautaire d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau»

COM(2012) 109 final.

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), a décidé, par 144 voix pour et 4 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (suite)	Page
2012/C 191/13	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative aux fonds de capital-risque européens COM(2011) 860 <i>final</i> — 2011/0417 (COD)	72
2012/C 191/14	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le niveau sonore des véhicules à moteur COM(2011) 856 <i>final</i> — 2011/0409 (COD)	76
2012/C 191/15	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers, abrogeant la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil (refonte) COM(2011) 656 <i>final</i> — 2011/0298 (COD)	80
2012/C 191/16	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux COM(2011) 895 <i>final</i> — 2011/0439 (COD), sur la proposition du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics COM(2011) 896 <i>final</i> — 2011/0438 (COD) et sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution de contrats de concession COM(2011) 897 <i>final</i> — 2011/0437 (COD)	84
2012/C 191/17	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal COM(2011) 573 <i>final</i>	97
2012/C 191/18	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur COM(2011) 883 <i>final</i> — 2011/0435 (COD)	103
2012/C 191/19	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme «Droits et citoyenneté» COM(2011) 758 <i>final</i> — 2011/0344 (COD)	108
2012/C 191/20	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) COM (2011) 874 <i>final</i>	111



2012/C 191/21	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune COM(2011) 625 <i>final</i> — 2011/0280 (COD), sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement «OCM unique») COM(2011) 626 <i>final</i> — 2011/0281 (COD) (A-21), sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) COM(2011) 627 <i>final</i> — 2011/0282 (COD), sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune COM(2011) 628 <i>final</i> — 2011/0288 (COD), sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013 COM(2011) 630 <i>final</i> — 2011/0286 (COD) et sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs COM(2011) 631 <i>final</i> — 2011/0285 (COD)	116
2012/C 191/22	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public COM(2011) 877 <i>final</i> — 2011/0430 (COD)	129
2012/C 191/23	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – «Approche globale de la question des migrations et de la mobilité» COM(2011) 743 <i>final</i>	134
2012/C 191/24	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant un programme de l'Union européenne en matière d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau et modifiant le règlement (CE) n° 106/2008 concernant un programme communautaire d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau COM(2012) 109 <i>final</i>	142

Prix d'abonnement 2012 (hors TVA, frais de port pour expédition normale inclus)

Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	1 200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + DVD annuel	22 langues officielles de l'UE	1 310 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	840 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, DVD mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	100 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), DVD, une édition par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

L'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui paraît dans les langues officielles de l'Union européenne, est disponible dans 22 versions linguistiques. Il comprend les séries L (Législation) et C (Communications et informations).

Chaque version linguistique fait l'objet d'un abonnement séparé.

Conformément au règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil, publié au Journal officiel L 156 du 18 juin 2005, stipulant que les institutions de l'Union européenne ne sont temporairement pas liées par l'obligation de rédiger tous les actes en irlandais et de les publier dans cette langue, les Journaux officiels publiés en langue irlandaise sont commercialisés à part.

L'abonnement au Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications) regroupe la totalité des 23 versions linguistiques officielles en un DVD multilingue unique.

Sur simple demande, l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne* donne droit à la réception des diverses annexes du Journal officiel. Les abonnés sont avertis de la parution des annexes grâce à un «Avis au lecteur» inséré dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

Ventes et abonnements

Les abonnements aux diverses publications payantes, comme l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, sont disponibles auprès de nos bureaux de vente. La liste des bureaux de vente est disponible à l'adresse suivante:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.

Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>

