

Journal officiel de l'Union européenne

C 44



Édition
de langue française

Communications et informations

54^e année

11 février 2011

Numéro d'information

Sommaire

Page

I Résolutions, recommandations et avis

AVIS

Comité économique et social européen

464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010

2011/C 44/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Comment encourager des partenariats efficaces en matière de gestion des programmes de la politique de cohésion, en se fondant sur les bonnes pratiques du cycle 2007-2013» (avis exploratoire)	1
2011/C 44/02	Avis du Comité économique et social européen sur «Les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de santé et de protection sociale» (avis exploratoire)	10
2011/C 44/03	Avis 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» (avis exploratoire)	17
2011/C 44/04	Avis du Comité économique et social européen sur «La méthode ouverte de coordination et la clause sociale dans le contexte de la stratégie "Europe 2020"» (avis exploratoire)	23
2011/C 44/05	Avis du Comité économique et social européen sur le «Développement des prestations sociales»	28
2011/C 44/06	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pauvreté et bien-être chez les enfants» (avis exploratoire)	34

FR

Prix:
8 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (suite)	Page
2011/C 44/07	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'impact sur l'emploi des mutations industrielles dues aux défis écologiques, énergétiques et climatiques» (avis exploratoire à la demande de la présidence belge)	40
2011/C 44/08	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers une large pénétration des véhicules électriques» (avis exploratoire à la demande de la présidence belge de l'Union)	47
2011/C 44/09	Avis du Comité économique et social européen sur «La précarité énergétique dans le contexte de la libéralisation et de la crise économique» (avis exploratoire)	53
2011/C 44/10	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Construire une économie durable par une transformation de notre modèle de consommation» (avis d'initiative)	57
2011/C 44/11	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Quelle information pour les consommateurs» (avis d'initiative)	62
2011/C 44/12	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Le traité de Lisbonne et le fonctionnement du marché unique» (avis d'initiative)	68
2011/C 44/13	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Innovation dans le tourisme: définir une stratégie pour un développement durable dans les îles» (avis d'initiative)	75
2011/C 44/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Taxe sur les transactions financières» (avis d'initiative)	81
2011/C 44/15	Avis du Comité économique et social européen sur «La dimension sociale du marché intérieur» (avis d'initiative)	90
2011/C 44/16	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pour une politique européenne d'assainissement du secteur du web offset et de l'héliogravure en Europe» (avis d'initiative)	99
2011/C 44/17	Avis du Comité économique et social européen sur «Les mutations et perspectives du sous-secteur des services textiles en Europe» (avis d'initiative)	105
2011/C 44/18	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique» (avis d'initiative)	110
2011/C 44/19	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Renforcer l'efficacité de la politique énergétique de l'Union européenne en faveur des PME et en particulier des microentreprises» (avis d'initiative)	118
2011/C 44/20	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Instrument de financement de la coopération au développement de l'Union européenne: le rôle de la société civile organisée et des partenaires sociaux»	123



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

464^e SESSION PLÉNIÈRE DES 14 ET 15 JUILLET 2010

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Comment encourager des partenariats efficaces en matière de gestion des programmes de la politique de cohésion, en se fondant sur les bonnes pratiques du cycle 2007-2013» (avis exploratoire)

(2011/C 44/01)

Rapporteur: **M. OLSSON**

Le 23 février 2009, M^{me} Margot WALLSTRÖM, vice-présidente de la Commission européenne, a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«Comment encourager des partenariats efficaces en matière de gestion des programmes de la politique de cohésion, en se fondant sur les bonnes pratiques du cycle 2007-2013».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE est fermement convaincu qu'**un partenariat authentique et profond améliore considérablement l'efficacité et le succès global de la politique de cohésion de l'UE**. Le partenariat est un instrument pour le développement durable, économique et social: il rend les Fonds européens réactifs aux besoins des acteurs sur le terrain; il accroît la visibilité de l'UE; et il renforce la démocratie. Un partenariat réussi doit être fondé sur une **perspective à long terme de participation réelle**, offrant aux partenaires privés les mêmes chances qu'aux pouvoirs publics de jouer un rôle actif. IL FAUT ÊTRE DEUX POUR ENTAMER UNE DANSE.

1.2 Les **règlements actuellement en vigueur** laissent une marge trop grande à une interprétation nationale du concept de

partenariat. Un renforcement de ces règles est nécessaire, en particulier de l'article 11 du règlement général 1083/2006. Le CESE propose, pour l'avenir, un certain nombre de **modifications à la formulation** de cet article, mettant ainsi en place des **exigences minimales pour le partenariat**.

1.3 Le CESE regrette que le rôle de la Commission européenne se soit, ces derniers temps, concentré davantage sur la procédure et, partant, moins sur les résultats. Le CESE est fermement partisan d'un **rôle plus fort et beaucoup plus volontariste pour la Commission** en tant que gardienne du principe de partenariat. La Commission doit, conjointement avec les États membres (ci-après: EM), les régions et avec la société civile organisée, renforcer la propagation du principe sur la base de la méthode ouverte de coordination.

1.4 Le renforcement continu des capacités des partenaires est essentiel: il y a lieu de faire en sorte que les partenaires sociaux et la société civile puissent avoir accès aux ressources d'assistance technique **dans tous les programmes opérationnels**.

1.5 Le CESE souligne que la **subvention globale** est un instrument très efficace pour parvenir à une participation réelle des partenaires – petites entreprises et économie sociale en particulier – et qu'elle devrait par conséquent être **largement utilisée par tous les États membres dans les programmes du FSE comme dans ceux du FEDER**.

1.6 Le CESE préconise aussi un **retour à des programmes d'initiative communautaire simplifiés** et orientés vers **l'innovation sociale et le développement local**.

1.7 Pour la politique de cohésion de l'UE après 2013, **il y a lieu que les structures et les réglementations des programmes facilitent la mise en œuvre du principe de partenariat**, dans la droite ligne du rapport Barca qui insiste fortement sur le lien entre une «approche de terrain» et le partenariat, et qui concerne particulièrement le FEDER et devrait être pris en compte dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

1.8 Afin de garantir une participation plus forte de la société civile dans toutes les phases de la politique de cohésion, il y aurait lieu de mettre en place à l'échelon européen un **code de bonne pratique** convenu avec les partenaires européens appropriés.

1.9 **Une simplification s'avère impérative** afin de renforcer l'impact positif des programmes, notamment pour les projets associant des acteurs plus petits. **Les contrôles des projets doivent être rationalisés**. Les **paiements financiers** à ces acteurs doivent être davantage facilités et accélérés par des préfinancements et des paiements effectués en temps voulu.

1.10 Le CESE est parfaitement conscient qu'il n'existe pas de solution universelle. Néanmoins, **les bonnes pratiques peuvent et doivent être largement diffusées**. Ces bonnes pratiques ont été identifiées et sont décrites dans l'annexe au présent avis. La Commission européenne devrait soutenir leur diffusion.

1.11 Dans la plupart des EM, les régions jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du principe de partenariat. Le CESE propose donc que des régions désireuses d'échanger leurs expériences et de diffuser les bonnes pratiques mettent en place un **réseau de «régions d'excellence en partenariat»** et estime que le Comité des régions serait le tuteur adéquat d'un tel réseau.

2. Introduction

2.1 En février 2009, la Commission européenne a demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur le thème «Comment encourager des partenariats efficaces en matière de gestion des

programmes de la politique de cohésion, en se fondant sur les bonnes pratiques du cycle 2007-2013»; l'avis devrait également «contribuer à préparer l'avenir de la politique de cohésion». Il était demandé au CESE d'examiner en particulier les aspects de partenariat et de la participation de la société civile dans l'élaboration de la politique de cohésion. Le présent avis ne porte pas, toutefois, sur le partenariat «vertical» au sein de la sphère publique, c'est-à-dire entre la Commission européenne, les EM, et les pouvoirs publics régionaux, locaux et autres.

2.2 Le présent avis a bénéficié d'une étroite collaboration avec les services de la Commission. Un travail de terrain considérable a été entrepris par le rapporteur, associant les membres du CESE, les conseils économiques et sociaux nationaux, les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile pour identifier et recueillir les bonnes pratiques. Des auditions se sont tenues à Katowice, à Porto et à Schwerin; elles ont été complétées par des visites de terrain effectuées dans divers autres EM. Le Parlement européen et le Comité des régions ont également apporté leur précieux concours.

3. Le principe de partenariat et son évolution

3.1 Le principe de partenariat est l'une des pierres angulaires de la politique de cohésion de l'UE. Ses racines les plus précoces se trouvent dans le traité de Rome de 1957, à la création du Fonds social européen. Une nouvelle étape a été franchie en 1988 avec l'institution de ce principe en tant qu'instrument commun aux Fonds structurels. Au départ, le partenariat concernait uniquement les acteurs économiques et sociaux traditionnels; à présent, il inclut *«tout autre organisme approprié représentant la société civile, des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et des organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes»*⁽¹⁾. Cette évolution reflète l'objectif stratégique de bonne gouvernance de l'UE, réaffirmé tout récemment dans la vision Europe 2020.

3.1.1 L'article 11 du règlement général est central dans la définition de la portée et l'application du principe de partenariat. Les EM associent les partenaires concernés aux différentes étapes de la programmation. Puis ils désignent les partenaires les plus représentatifs aux niveaux national, régional et local et dans les domaines économique, social, environnemental ou autre «conformément aux règles et pratiques nationales». Chaque année, la Commission consulte les organisations représentant les partenaires économiques et sociaux au niveau européen.

3.2 Le règlement prévoit une «subvention globale»; la gestion de ces fonds peut être confiée à des organismes intermédiaires, y compris des organismes de développement régional ou des organisations non gouvernementales (article 42).

3.2.1 Des mesures d'assistance technique peuvent être destinées à tous les partenaires, aux bénéficiaires de l'intervention des Fonds et au public. Parmi ces mesures, on peut noter les actions de diffusion de l'information, de mise en réseau, de sensibilisation, de promotion de la coopération et d'échange d'expériences (articles 45 et 46).

⁽¹⁾ Cf. Article 11 du Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil sur les Fonds structurels.

3.3 Les articles 163 du TFUE et 104 du Règlement du Conseil susmentionné confèrent un rôle particulier aux partenaires sociaux pour ce qui est du Fonds social européen (FSE). Dans l'administration du FSE, la Commission est assistée par un comité composé de représentants des gouvernements, des syndicats et des organisations patronales.

3.4 Pour le FSE, le Règlement (CE) n°1081/2006 relatif au FSE développe le partenariat.

3.4.1 La bonne gouvernance, le partenariat, le renforcement des capacités et les enseignements tirés du programme EQUAL sont soulignés et devraient être promus en impliquant les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes (préambule et article 5).

3.4.2 Le FSE devrait promouvoir les partenariats, pactes et initiatives grâce à la mise en réseau entre les parties prenantes concernées, telles que les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales, aux niveaux national, régional, local et transnational (article 3, paragraphe 1, e). Ces mesures devraient être appuyées par le renforcement des capacités (article 3, paragraphe 2, b).

3.4.3 Le FSE est notamment chargé de renforcer les partenaires sociaux et le dialogue social dans les régions de convergence. Les ONG en particulier devraient jouer un rôle actif dans les programmes relatifs à l'inclusion sociale, à l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'égalité des chances (article 5).

3.4.4 Une attention particulière est accordée aux activités innovantes dans le contexte du partenariat (article 7).

3.5 Contrairement aux règlements sur le FSE ou sur le FEADER, le Règlement (CE) n°1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional (FEDER) ne contient pas de dispositions particulières sur le partenariat. Le CESE estime que le FEDER devrait se réorienter davantage vers les petites entreprises, l'innovation et le développement local, en utilisant à cet effet des instruments qui favorisent le partenariat (par exemple, des mesures ciblées et la subvention globale).

4. Le partenariat en pratique

4.1 L'on peut résumer comme suit les facteurs de réussite et d'efficacité de la politique de cohésion à mettre au crédit du principe de partenariat:

- Apport d'une diversité de points de vue et de connaissances pour mettre en valeur les réalités sur le terrain.
- Meilleure réponse aux besoins et perspectives des partenaires.
- Adaptation encore meilleure des interventions, grâce à un investissement de l'échelon local, aux réalités des entreprises, des travailleurs et des citoyens en général.
- Importance accrue, dans les programmes, de l'environnement, l'égalité entre les femmes et les hommes et les mesures de lutte contre l'exclusion sociale.

— Meilleure visibilité de la valeur ajoutée des politiques intégrées.

— Le partenariat constitue un instrument clé d'engagement collectif et contribue à une efficacité accrue des dépenses publiques et des politiques publiques.

— Rapprochement de la politique de cohésion de l'UE et des citoyens.

4.2 Toutefois, la réussite du partenariat dépend largement de l'existence ou non d'une tradition de consultation et de participation dans la culture nationale et politique. Lorsque c'est le cas, les partenaires participent davantage et sont en mesure de formuler, et même de mettre en œuvre, des programmes et des projets.

4.3 L'expérience montre que, dans l'ensemble, la mise en œuvre du principe de partenariat semble s'être améliorée au fil des années même si son évaluation varie entre les partenaires. Des obstacles importants, qui varient de pays à pays, et parfois aussi au sein de pays, subsistent. Néanmoins, dans certains EM, suivant la perception de la société civile, il y a eu des reculs par comparaison à la période de programmation 2000-2006.

4.4 Dans les dernières années, la Commission s'est plus que jamais concentrée sur les formalités et sur les exigences en matière de contrôle des comptes. Les petites entreprises et organisations disposent d'une marge moindre pour faire fonctionner des projets. Des ressources adéquates pour soutenir les petits projets ont dans une large mesure disparu. Les programmes d'initiative communautaire ont été abolis et leur intégration a échoué dans la plupart des EM.

4.5 Le partenariat reste considéré de façon formaliste: souvent, il existe une certaine méfiance entre les pouvoirs publics et les partenaires, car ils n'ont pas de point de vue commun ou clair sur l'objectif de leur partenariat. Ce qui constitue la société civile organisée n'est pas clairement compris, non plus que son rôle; le peu de clarté du règlement et la perception du partenariat par les pouvoirs publics comme une charge supplémentaire viennent renforcer cela. La légitimité et la représentativité des partenaires sont mises en doute et des craintes s'élèvent quant au fait que des consultations excessives et longues sont susceptibles de ralentir la mise en œuvre des programmes.

4.6 En conséquence, les procédures de consultation sont souvent inadéquates: trop bureaucratiques, trop techniques et assorties de délais insuffisants accordés aux partenaires. Un important déficit d'information existe entre les autorités compétentes et les partenaires. Souvent, ces derniers ne sont que partiellement associés à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre. Ignorer les partenaires, c'est ne pas les écouter. Il existe également une résistance vis-à-vis d'un mode de réflexion nouveau et d'idées innovantes. Les règles actuelles et leur mise en œuvre ne sont pas adaptées à la promotion du partenariat. En conséquence, les partenaires sont découragés de participer et de s'engager.

4.7 Pour remplir leur rôle de partenaires, beaucoup d'acteurs socio-économiques ont besoin de connaissances, d'organisation, de capacités professionnelles et de ressources financières appropriées. Pour de petites organisations, il est particulièrement difficile de participer pleinement.

4.8 Une étude de BusinessEurope montre des améliorations significatives pour la période de programmation 2007-2013, par comparaison à la précédente, grâce au surcroît d'expérience des autorités et des partenaires sociaux, à une transparence accrue des débats, et à une meilleure organisation des procédures de consultation et de mise en œuvre. La participation est généralement considérée comme plus satisfaisante au niveau national que régional. Des améliorations sont certainement nécessaires dans les EM qui ont adhéré récemment à l'UE, mais c'est aussi vrai pour les pays membres de l'UE de longue date. BusinessEurope souligne le fossé existant entre un processus de consultation court et un long délai dans la mise en œuvre des programmes est demande un meilleur retour d'informations du processus de consultation.

4.9 L'UEAPME est en faveur d'une approche du bas vers le haut et fondée sur le principe «penser d'abord aux petits», adaptée aux besoins des entreprises locales et des environnements de terrain. Le partenariat devrait être développé dans un cadre de gouvernance à niveaux et à acteurs multiples. L'UEAPME insiste sur la notion de subsidiarité horizontale en tant que facteur de succès: il s'agit de susciter l'engagement des partenaires socio-économiques simultanément aux échelons européen, national et local. Les règles administratives et financières doivent être simplifiées et des acomptes plus importants sont nécessaires, ainsi que la subvention globale, qui est très efficace. D'après l'UEAPME, il existe des régions dans lesquelles les petites entreprises reçoivent seulement 1 à 2 pour cent du financement de l'UE. Pour accéder aux fonds, les PME doivent travailler en partenariat et via des organisations intermédiaires. L'assistance technique est ici indispensable. L'UEAPME demande que la Commission publie un vade-mecum des modalités d'utilisations des fonds.

4.10 La CES estime que peu d'améliorations ont été enregistrées au cours de la dernière période de programmation. Elle demande des règles claires dans le règlement afin de définir le partenariat, et souhaite que des exigences minimales soient fixées. La qualité du partenariat dépend fort de la volonté des pouvoirs publics de mettre en œuvre le principe. La CES convient que le partenariat fonctionne mieux à l'échelon national et régional qu'à l'échelon local. Il est important d'échanger les expériences. Il y a lieu de renforcer les programmes de coopération interrégionale, en particulier en y associant les Conseils syndicaux interrégionaux. La CES a publié un manuel fondé sur les expériences pratiques de ses membres concernant la manière dont les syndicats peuvent coopérer avec le FSE.

4.11 En février 2010, les partenaires sociaux européens (CES, BE, CEEP) ont publié un rapport conjoint sur le FSE. Sa conclusion majeure est que le renforcement des capacités est essentiel pour améliorer l'efficacité du Fonds. Parmi les autres obstacles mis en exergue, l'on note les rigidités administratives et une faible compréhension du partenariat dans certains EM. Les partenaires sociaux plaident pour qu'un partenariat plus fort soit établi entre eux-mêmes et les collectivités régionales et locales.

4.12 Le réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN) estime que la consultation doit être vaste et profonde, couvrir différents types d'organisations et recourir à une multiplicité de méthodes. Les coûts de participation devraient être pris en charge et les réunions devraient être suffisamment fréquentes. Pour l'EAPN, il importe de prendre en compte les enseignements tirés de l'initiative EQUAL dans le FSE, en mettant l'accent sur les principes d'innovation, de partenariat, d'intégration de la dimension hommes-femmes, et de l'aspect transnational. Il conviendrait de laisser plus de latitude à des petits projets, comme c'était le cas dans la période de programmation précédente.

4.13 L'ECAS propose que les EM et les régions élaborent un plan d'information, de consultation et de participation couvrant l'ensemble des stades des programmes et de leurs projets. Ces plans devraient être publiés et évalués dans un cadre de gouvernance et de partenariat à niveaux multiples rassemblant les dirigeants locaux. Selon l'ECAS, les régions désireuses d'assumer un rôle de premier plan dans l'échange d'expériences devraient mettre en place une communauté des pratiques.

4.14 Dans un rapport de 2008 publié par CpKP (République tchèque), des ONG d'Europe centrale et orientale ont étudié, dans le cadre de l'équipe de leur plate-forme FS, le partenariat dans six pays (Bulgarie, Hongrie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie) et en ont conclu que les capacités limitées des ONG constituent le principal problème. CpKP a aussi conclu que le soutien politique au partenariat est faible. Les ONG doivent former leurs experts et leurs gestionnaires par le biais de l'assistance technique prévue dans le cadre des programmes. Cette assistance est, plus généralement, directement utilisée par l'administration publique. Il convient de sélectionner avec plus de soin les participants aux comités de suivi et aux autres organes.

4.15 Un rapport du PE ⁽²⁾ fondé sur des études de cas affirme qu'il est important de transférer la gouvernance vers les échelons territoriaux inférieurs, ainsi que de créer des plate-formes intermédiaires ou des organes de coordination et des réseaux informels. Il recommande aussi de réduire la complexité des programmes. Il y a lieu d'organiser l'apprentissage des politiques et le renforcement des capacités grâce à des mesures spécifiques, comme des discussions stratégiques, des actions transnationales, des structures de soutien, et la diffusion de bonnes pratiques.

(2) «Gouvernance et partenariat aux niveaux national et régional, et base pour des projets dans le domaine de la politique régionale», rapporteur: Jean-Marie BEAUPUY, voté par le Parlement européen le 21.10.2008.

5. Observations générales

5.1 Le CESE est convaincu, et il l'a d'ailleurs répété dans des avis antérieurs, qu'un partenariat authentique et profond permettra une utilisation plus ciblée et efficace des Fonds structurels et, partant, la réussite des projets menés. Le partenariat doit se fonder sur une perspective à long terme de participation réelle, offrant aux partenaires privés les mêmes chances qu'aux pouvoirs publics de jouer un rôle actif. Un **partenariat véritable** crée une situation où chacune des parties prenantes est gagnante.

5.2 Le citoyen doit être au cœur de toutes les politiques de la Communauté. Par conséquent, le partenariat dans le cadre des Fonds structurels devrait refléter une approche du bas vers le haut et fournir à tous les citoyens et à leurs organisations des occasions d'être associés à la politique de cohésion et aux projets qu'elle finance. Une imprégnation de la programmation et de la mise en œuvre par le principe de partenariat engendre une participation active des citoyens et de la société civile organisée à la politique de cohésion, ce qui renforce la démocratie.

5.3 Parvenir à une culture de partenariat véritable est un processus d'apprentissage. Il s'agit de confier des responsabilités aux partenaires et de créer une égalité des chances pour qu'ils puissent tous participer à toutes les phases de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Il est avéré que les ressources en matière de renforcement des capacités ont joué un rôle essentiel pour conférer plus d'efficacité au partenariat. Par conséquent, il y aurait lieu d'utiliser ces ressources à l'intention de tous les partenaires, privés et publics, et dans tous les programmes opérationnels, pas seulement dans les régions de convergence. De nouvelles «activités conjointes de formation» entre partenaires publics et privés sont des plus nécessaires.

5.4 Il existe un déséquilibre entre partenaires en matière d'influence et de pouvoir, d'accès aux informations, de moyens financiers, de capacités professionnelles, etc. Pour la période post-2013, il est indispensable de mettre en place un cadre qui crée un nouvel équilibre entre les pouvoirs publics et le secteur privé grâce à un modèle de gouvernance fondé sur le principe de partenariat, dont la dimension régionale et locale ainsi que les acteurs sociaux et économiques privés seraient des pièces maîtresses.

5.5 Tous les partenaires privés et publics doivent se faire confiance et dépasser leurs intérêts particuliers; cela nécessite un changement de mentalité. Une nouvelle culture de dialogue est nécessaire, fondée sur le principe de «penser aux petits d'abord» et qui réponde aux besoins des entreprises et organisations locales. Les pouvoirs publics doivent être ouverts aux contributions fournies; les partenaires privés doivent faire preuve d'engagement, ce qui peut être stimulé en permettant davantage de cofinancement privé dans les projets. Il y a lieu de rechercher l'association des partenaires dès un stade précoce, en leur confiant des responsabilités afin qu'ils jouent un rôle décisif et constructif.

5.6 Les partenaires sociaux, en tant qu'acteurs socio-économiques essentiels, doivent être associés, de même que les organisations de l'économie sociale et les ONG. Il est important d'encourager le pluralisme en incluant les entreprises, organisations et autres acteurs de petite taille et innovants qui, à l'avenir, sont susceptibles de devenir protagonistes. Toutefois, il y aurait lieu de faire en sorte que le partenariat soit flexible et ciblé suivant les besoins spécifiques des divers programmes.

5.7 Comme cela a été dit plus haut, la culture, la tradition et l'expérience politiques déterminent les modalités d'application du principe de partenariat dans les EM. Celles-ci diffèrent largement dans une Union de 27 États membres, il n'existe pas de modèle homogène qui corresponde à tous les contextes. Partant, il y a lieu de procéder à des échanges de pratiques dans le cadre d'un processus d'apprentissage mutuel; tous les acteurs ont une responsabilité commune en matière de diffusion des bonnes pratiques, accroissant ainsi l'efficacité de l'utilisation des fonds.

5.8 Les responsabilités, les droits et les obligations au sein du partenariat diffèrent suivant le rôle et le statut de chacun des partenaires. C'est particulièrement le cas lorsque le droit de participation se confronte aux pouvoirs décisionnels en matière de budgets. Malgré cela, il est possible de surmonter cette dichotomie si tous les partenaires poursuivent une approche consensuelle sur la stratégie et le financement.

5.9 Dans le règlement actuel, ce sont les EM qui gèrent l'application du principe de partenariat conformément aux règles et aux pratiques nationales. Pour le CESE, il est très urgent de fixer des exigences minimales européennes sur les modalités d'organisation d'un partenariat de qualité élevée. Par conséquent, le CESE estime que le FEDER devrait se réorienter davantage vers les petites entreprises, l'innovation et le développement local, pour utiliser des instruments qui favorisent le partenariat et lui bénéficient, comme des mesures ciblées, la subvention globale, etc.

5.10 La programmation en général peut et doit être réformée afin de renforcer le partenariat. L'on y parviendra en ciblant davantage les programmes et en les orientant davantage sur les problèmes en termes d'objectifs et de portée (par exemple: zone géographique, secteur, mission, etc.).

5.11 Le fait que les structures du programme déterminent directement les perspectives de réussite du partenariat est apparu clairement dans le cas des initiatives communautaires, comme EQUAL et URBAN II, où le partenariat est explicitement requis. L'abolition de ces initiatives peut être considérée comme une régression du principe de partenariat par comparaison avec la période de programmation 2000-2006. Beaucoup d'EM ont échoué à prendre en compte l'expérience d'EQUAL dans la période de programmation actuelle malgré le fait qu'une telle disposition existe dans le règlement FSE.

5.12 Ciblé sur les zones rurales, LEADER a été, dès le début, un précurseur de la mise en œuvre du principe de partenariat. Même s'il ne s'agit plus d'une initiative communautaire, il y a lieu de noter que la méthode LEADER est pleinement intégrée **en tant qu'axe obligatoire des programmes de développement rural** dans la période actuelle, grâce à la fois au succès de cette initiative et aux dispositions plus strictes du règlement (CE) n°1698/2005 relatif au FEADER, article 6. Son objectif est d'associer et de mobiliser les acteurs locaux en créant des alliances territoriales pour un développement local endogène. La mise en place d'un partenariat local connu sous le nom de «groupe d'action locale» (GAL) en est une caractéristique originale. Au niveau décisionnel local, les partenaires socio-économiques et la société civile y sont majoritaires. LEADER est soutenu par des réseaux ruraux nationaux, composés d'un partenariat large qui relie les projets locaux au niveau national et européen.

5.13 Le CESE regrette que le rôle de la Commission européenne soit devenu, ces derniers temps, plutôt orienté vers les procédures et formel, se concentrant donc plus sur le contrôle des comptes et moins sur les vrais résultats. Le CESE souligne que **la Commission devrait être plus forte et plus volontariste** dans la mise en œuvre du principe de partenariat. Revenant à la philosophie de la politique de cohésion du passé, la Commission devrait évoluer et, de simple observateur, devenir un partenaire véritable et impliqué.

5.14 Le CESE a constaté que les procédures administratives et financières complexes liées au programmes retiennent, découragent et même dissuadent notamment les PME, les microentreprises et les organisations de l'économie sociale de bénéficier des Fonds structurels. Pour le CESE, une **simplification** de ces procédures tant au niveau de l'UE qu'à l'échelon national est, partant, un corollaire logique à la nécessité de parvenir à un partenariat réussi, au même titre que l'accélération des paiements. Il s'agit d'une urgence absolue.

5.15 La subvention globale s'est avérée être extrêmement efficace pour rapprocher la gestion des Fonds des bénéficiaires et de leurs besoins. Cette subvention a joué un rôle clé dans le financement de petits projets. Le CESE regrette que ce système ait été fortement limité dans le cycle actuel par comparaison avec la période 2000-2006. Il préconise que **tous les EM** fassent un **usage étendu de la subvention globale** dans les deux Fonds, avec de vraies responsabilités conférées aux bénéficiaires afin de libérer le potentiel énorme des PME et de l'économie sociale.

5.16 Il serait aussi bienvenu à cet égard que la BEI déploie une activité plus forte et plus étendue. Le CESE plaide également en faveur d'un renforcement du programme JEREMIE, en vue de

stimuler le soutien aux petites entreprises et à leurs organisations.

5.17 Le CESE réitère sa demande **d'intégrer et de coordonner tous les Fonds** associés à la politique de cohésion de l'Union, y compris le FEADER et le Fonds européen pour la pêche, dans des programmes opérationnels uniques. Une telle intégration améliorera l'efficacité du partenariat, dans la mesure où les partenaires ont généralement une vision globale du développement. Le CESE estime qu'il serait aussi indiqué de poursuivre activement une intégration aux politiques nationales, ce qui apporterait le double bénéfice d'une approche intégrée aux niveaux européen et national.

5.18 Cette demande s'inscrit en droite ligne du rapport Barca ⁽³⁾ d'avril 2009 qui souligne le rôle du partenariat avec la société civile organisée afin de conférer à la dimension territoriale de la politique de cohésion un rôle central dans l'intégration européenne. Le partenariat est essentiel pour une utilisation efficace et bonne des fonds. Le rapport insiste sur la nécessité de mobiliser les acteurs locaux dans les territoires et d'assurer l'engagement des citoyens grâce à un débat public. M. BARCASUGGÈRE qu'en 2010-2012 un authentique débat stratégique associant la société civile précède la future politique de cohésion de la période postérieure à 2013.

6. Initiatives européennes pour des améliorations

6.1 Le CESE estime qu'une série de mesures obligatoires et facultatives d'échelon européen et national sont nécessaires pour améliorer et renforcer le partenariat dans les Fonds structurels et pour étendre ce qui est perçu comme étant les bonnes pratiques en matière de partenariat à tous les EM. Le CESE appelle de ses vœux une modification des différents règlements de l'UE. En outre, un code de bonne pratique est nécessaire, lié à des orientations plus fortes de la Commission européenne.

6.2 Le CESE propose que l'article 11 qui définit les mesures relatives au partenariat dans le règlement général actuel n°1083/2006 soit reformulé comme suit (un texte consolidé comportant toutes les modifications proposées est joint en Annexe 1) en vue d'un futur nouveau règlement.

6.2.1 Après la formulation «conformément aux règles et pratiques nationales», le paragraphe 1 devrait être complété par la formulation «après accord avec les partenaires concernés». Ce n'est qu'en recherchant un accord avec les partenaires sur la nature de ce partenariat que le processus pourra trouver une véritable légitimité et conduire à des projets plus réussis. Le CESE souscrit aux dispositions déjà adoptées dans le cadre du comité FSE pour déterminer l'identité des partenaires concernés; cette disposition particulière devrait être étendue à tous les Fonds structurels.

⁽³⁾ An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place Based Approach to meeting European Union Challenges and expectations (Un agenda pour une politique de cohésion réformée: une approche de terrain pour répondre aux défis et aux attentes de l'Union européenne), mai 2009.

6.2.2 Le CESE estime qu'il est indispensable d'incorporer dans l'article 11 l'idée que la mise en œuvre du principe de partenariat devrait faire l'objet d'un suivi conjoint de la part de la Commission, des EM et de la société civile organisée. La méthode ouverte de coordination (MOC) fournit pour cela un excellent modèle. La Commission, en coopération avec les EM, fixe des objectifs, établit des indicateurs et des orientations, ainsi qu'un bilan comparatif des résultats, et échange les bonnes pratiques ainsi que les évaluations effectuées par le truchement d'examen par les pairs.

6.2.3 Le traité de Lisbonne reconnaît la MOC, que l'on retrouve dans les articles 149, 153, 156, 168, 173 et 181 du TFUE. Par conséquent, le CESE suggère d'introduire une formulation similaire, qu'il conviendrait d'ajouter dans l'article 11: «*La Commission peut prendre, en contact étroit avec les États membres, des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques*». Les grandes organisations européennes représentant les partenaires sociaux et la société civile devraient aussi participer.

6.2.4 La consultation des partenaires économiques et sociaux à l'échelon européen «*devrait avoir lieu au moins deux fois par an*» et devrait également inclure les organisations concernées et représentatives citées à l'article 11, paragraphe 1, c), ainsi que les organisations de développement rural afin de créer un lien avec le FEADER. Il y aurait lieu d'organiser dès à présent de telles consultations dans le cadre d'un véritable débat stratégique d'échelon européen préalable à la future politique de cohésion après 2013 (cf. Barca).

6.2.5 De même, le CESE estime qu'il conviendrait d'améliorer les processus de consultation particuliers à chaque Fonds à l'échelon européen. Sans réduire le rôle privilégié des partenaires sociaux, le Comité du FSE devrait, après des consultations appropriées, coopter un nombre limité d'observateurs d'autres organisations représentatives des parties prenantes.

6.2.6 Le CESE plaide avec force pour que les règlements sur le FEDER et sur le FEADER soient modifiés pour y reprendre le concept développé à l'article 5 du règlement FSE «*Bonne gouvernance et partenariat*». Le Comité suggère aussi l'apparition dans le nouveau règlement FEDER d'un comité «*partenariat*».

6.2.7 Le CESE souligne en particulier qu'«*un volume approprié des ressources est affecté au développement des capacités et est ouvert à tous les partenaires privés*» et propose, partant, qu'à titre d'orientation, 10 pour cent du budget de l'AT soit mis de côté pour **le renforcement des capacités et l'apprentissage dans tous les programmes opérationnels**. Une formation européenne qui bénéficie au niveau national, facilitant ainsi l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, mérite également d'être soutenue.

6.3 Pour parvenir à la **simplification** nécessaire, le CESE estime qu'il y a lieu de rationaliser les audits et contrôles effec-

tués sur les projets. Les paiements, les garanties financières et le préfinancement doivent être accélérés et adaptés aux besoins des bénéficiaires, en particulier lorsqu'ils concernent des acteurs de petite taille. Les possibilités actuelles de préfinancement, malgré un certain nombre d'améliorations proposées par la Commission en 2009, restent largement inadéquates.

6.4 En vue de satisfaire à des exigences minimales conduisant à des normes élevées de partenariat, le CESE propose que la Commission, avec les représentants des catégories partenaires mentionnés dans l'article 11, élabore un «**code de bonne pratique**» concernant l'exercice du principe de partenariat, sur la base des orientations suivantes:

- convenir dès le départ entre partenaires publics et privés appropriés d'un **plan d'information/consultation/participation** pour la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation doté d'objectifs clairs et d'une feuille de route à suivre;
- prévoir que les autorités compétentes rendent compte des modalités de leur prise en compte du principe de partenariat dans leurs propositions et rapports. Mettre clairement et ouvertement en évidence, par des documents, les points de vue du partenariat;
- confier au partenariat la responsabilité des **procédures lui permettant de sélectionner ses propres membres** dans les comités de gestion (CG) et d'autres organes consultatifs établis dans le cadre des Fonds structurels. La sélection doit se faire sur la base de critères d'intérêt, de représentativité et d'ouverture vis-à-vis d'acteurs nouveaux, dévoués et innovants;
- rendre disponible à tous les partenaires et dans tous les programmes opérationnels **l'assistance technique** en matière de renforcement des capacités, de coordination et de représentation; la formulation et la gestion de ces projets étant assurées par les partenaires eux-mêmes;
- faire participer le partenariat à la définition de **critères pour la sélection de projets** dès le début;
- **faire en sorte que le partenariat soit un critère** pour les projets financés par les Fonds;
- approfondir **le partenariat transnational**;
- mettre en place des indicateurs pour une **gestion efficace du point de vue des bénéficiaires**;
- mettre en œuvre une **simplification** des procédures et des contrôles;
- accélérer les **paiements** aux bénéficiaires;

— discuter de **stratégies de long terme** au sein des CG ou d'autres organes appropriés liés au CRSN.

6.5 Lorsque les programmes opérationnels **seront révisés de manière significative**, au cours de la période de programmation, il y aura lieu d'observer rigoureusement le principe de partenariat et de le mettre en exergue.

6.6 Le CESE propose que les régions désireuses d'échanger leurs expériences et de diffuser les bonnes pratiques mettent sur pied un **réseau de «régions d'excellence en partenariat»**. Des embryons d'un tel réseau existent déjà (*). Pour promouvoir cette initiative, le CESE propose de mener une action conjointe avec le Comité des régions et la Commission européenne. Le Comité des régions serait, en effet, un tuteur adéquat pour un tel réseau.

6.7 Enfin, le CESE propose que la Commission dirige la formation d'un groupe de travail comportant tous les partenaires concernés à l'échelon européen en vue de promouvoir le principe de partenariat de différentes perspectives, et également que les règles relatives aux aides d'État et aux marchés publics n'aient pas d'effets négatifs sur le partenariat.

7. Les bonnes pratiques

7.1 Au cours de l'élaboration du présent avis, les bonnes pratiques ont été définies du point de vue de l'association et du rôle des partenaires privés (et non pas des pouvoirs publics). Les cas brièvement présentés dans une annexe distincte ne constituent qu'un échantillon. Il y en a certainement d'autres.

7.2 Les bonnes pratiques ont été jugées de quatre perspectives: l'accès au partenariat, la responsabilisation des partenaires, les partenariats décisionnels et les partenariats ciblés.

7.3 L'existence de bonnes pratiques dans l'un des domaines ne signifie pas nécessairement que l'on puisse identifier des bonnes pratiques de manière globale. Cela peut d'autre part être le même cas avec des bonnes pratiques dans deux domaines ou plus. Il y a lieu de mettre particulièrement en exergue certains cas, comme l'approche systématique du partenariat dans toute l'**Angleterre**; le programme PEACE pour la réconciliation en **Irlande du Nord**, qui est une réussite et au sein duquel les partenariats locaux et la participation des acteurs de terrain sont des facteurs clés; la gestion du partenariat de tous les Fonds (y compris le FEADER) pour un développement intégré au **Mecklembourg-Poméranie-Antérieure** (D), la gestion unique par la société civile (**Fondation ONCE** et autres) d'un programme opérationnel du FSE (E) et la structure de soutien au tiers secteur au **pays de Galles** (3-SET).

7.4 On retrouve les quatre perspectives de bonnes pratiques dans des cas intéressants où les Fonds structurels sont explicitement ciblés pour répondre aux **besoins des acteurs locaux**: le partenariat innovant (syndicats/coopératives/banques) qui gère la subvention globale **Esprit en Toscane** (I); l'utilisation stratégique et accrue de la subvention globale en **Poitou-Charentes**

(F), les **pactes territoriaux pour l'emploi autrichiens** et la gestion décentralisée du FSE en **Bade-Wurtemberg** (D). Il convient de mentionner dans ce contexte les groupes d'action locale dans le cadre de LEADER.

7.5 Un processus dynamique d'amélioration et de développement du principe de partenariat est aussi une bonne pratique. La Pologne en est un exemple: il y a lieu de mettre en exergue la décentralisation de la gestion des Fonds auprès de groupes de travail au sein desquels les partenaires ont un rôle décisif. L'accord-cadre national (protocole d'entente) sur les règles qui régissent le partenariat en Italie ainsi que son suivi dans certaines régions comme par exemple dans les Pouilles sont également de bonnes intentions à suivre.

7.6 Le CESE note que, généralement, l'association des comités économiques et sociaux nationaux et/ou régionaux n'est que partielle, à l'exception du CNEL italien qui a un rôle important dans l'élaboration et l'évaluation des politiques régionales pour le Mezzogiorno (Sud). Les comités portugais, français (niveau régional) et maltais, par exemple, participent à la phase de programmation.

7.7 L'accès soulève des questions en ce qui concerne les modalités de sélection des partenaires et la nature de ceux-ci. Une procédure de transparence et une légitimité sont nécessaires pour définir les partenaires. La sélection ne pose normalement pas de problème avec les partenaires sociaux, mais plutôt avec le secteur des ONG et en particulier quant aux modalités d'insertion des groupes vulnérables et marginalisés, par exemple les handicapés, les anciens prisonniers, les Roms et autres minorités ethniques.

7.7.1 Laisser à la société civile la responsabilité de la sélection constitue une bonne pratique. On trouve à cet égard un exemple intéressant en République tchèque (système d'élection).

7.8 Plusieurs exemples intéressants de renforcement des capacités et de responsabilisation des partenariats ont été constatés, comme par exemple:

- l'apprentissage du dialogue social (par exemple République tchèque);
- la construction de capacités professionnelles dans les organisations partenaires (Mezzogiorno (Italie), Allemagne, Espagne, Poitou-Charentes (France), Slovaquie);
- la création de centres de connaissances spécifiques ou d'«observatoires» («Kompetenzstellen» en Allemagne, 3-SET au Pays de Galles);
- l'élaboration de manuels et d'orientations pour les organisations du partenariat à l'échelon national (par exemple DGB Brandebourg, Allemagne) et européen (CES, EAPN, Bankwatch).

(*) Par exemple REVES (partenariat collectivités régionales/locales et économie sociale), Bankwatch Network, IQ net (autorités de gestion régionales et recherche), l'initiative ECAS, et la communauté des pratiques à laquelle participent des autorités de gestion du FSE.

7.9 Dans certains cas, le véritable pouvoir décisionnel relatif à la détermination du projet à financer a été délégué aux organisations participant au partenariat. La subvention globale ne constitue qu'un exemple parmi d'autres (Italie, Royaume-Uni, France). Le modèle de la Suède (Västra Götaland et autres partenariats des Fonds structurels) et le programme opérationnel de la Fondation espagnole ONCE mentionné plus haut en sont d'autres.

7.10 Quelques programmes sont bien ciblés (géographiquement, groupes, secteurs, communautés, missions spécifiques, etc.) et, partant, normalement étroitement liés à un groupe spécifique de partenaires qui sont dotés du véritable pouvoir décisionnel. Le programme PEACE (Irlande du Nord), ainsi que les forums sur la croissance (Danemark) mais aussi les initiatives locales mentionnées plus haut au paragraphe 7.4, sont du ressort de cette catégorie de bonnes pratiques.

8. Propositions de modifications à l'actuel article 11 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

RÈGLEMENT (CE) N° 1083/2006 DU CONSEIL

du 11 juillet 2006

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° 1260/1999

Article 11

Partenariat

1. Les objectifs des Fonds sont poursuivis dans le cadre d'une coopération étroite (ci-après dénommée «partenariat»), entre la Commission et chaque État membre. Chaque État membre organise, ~~au besoin et~~ conformément aux règles et pratiques nationales ~~en vigueur et après accord avec les~~ partenaires concernés, un partenariat avec les autorités et les organismes tels que:

a) les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes;

b) les partenaires économiques et sociaux;

c) tout autre organisme approprié représentant la société civile, des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et les organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

L'État membre désigne les partenaires les plus représentatifs aux niveaux national, régional, local et dans les domaines économique, social, environnemental ou autre (ci-après dénommés «partenaires»), conformément aux règles et pratiques nationales, en tenant compte de la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que le développement durable par l'intégration des exigences en matière de protection et d'amélioration de l'environnement.

2. Le partenariat est conduit dans le plein respect des compétences institutionnelles, juridiques et financières respectives de chaque catégorie de partenaires visée au paragraphe 1.

Le partenariat porte sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels. Les États membres associent, en temps opportun ~~au besoin~~, chacun des partenaires concernés, et notamment les régions, aux différentes étapes de la programmation puis de l'exécution dans le respect du délai fixé pour chacune d'elles. La Commission peut, en contact étroit avec les États membres, prendre des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques.

3. ~~Chaque année, la~~ La Commission consulte au moins deux fois par an les organisations représentant les partenaires ~~économiques et sociaux énumérés au paragraphe 1, alinéas (b) et (c),~~ au niveau européen sur l'intervention des Fonds. La Commission élabore, en coopération avec elles, un code de bonnes pratiques européen concernant l'exercice du principe de partenariat.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur «Les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de santé et de protection sociale» (avis exploratoire)

(2011/C 44/02)

Rapporteuse: **Renate HEINISCH**

Dans une lettre en date du 18 septembre 2009, M^{me} Margot WALLSTRÖM, vice-présidente de la Commission européenne, a demandé au Comité économique et social européen, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème suivant:

«Les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de santé et de protection sociale».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 89 voix pour et 5 abstentions.

1. Recommandations

1.1 Le CESE considère qu'il convient d'adopter les mesures suivantes pour faire face aux conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de santé et de protection sociale:

1.1.1 Au niveau national:

- promouvoir «le vieillissement en bonne santé» en tant que thématique transversale,
- renforcer la prévention, promouvoir la santé et l'éducation à la santé dans tous les groupes d'âge,
- améliorer la qualité des soins et de l'assistance aux personnes âgées,
- intégrer les soins palliatifs dans les prestations d'assistance,
- développer et adapter des thérapeutiques en fonction de l'âge du patient en prenant en compte les personnes âgées dans des études cliniques et des études sur la comorbidité,
- développer des structures de soin et d'assistance adaptées aux personnes âgées, ainsi que des alternatives en matière de logement,
- apprécier, en appliquant l'évaluation des technologies de la santé (*Health Technology Assessment – HTA*), la téléassistance et les solutions technologiques, dont l'assistance à l'autonomie à domicile (AAD) et autres technologies de la santé (environnement de soin), qui cherchent à promouvoir l'autonomie et à améliorer l'efficacité et la qualité des soins dispensés aux personnes âgées,
- créer un réseau étendu et décentralisé de structures proches du domicile qui permettent un contact direct entre les personnes âgées et le personnel médical et soignant («désinstitutionnalisation»),

- favoriser les réseaux régionaux et locaux des acteurs concernés dans le but de réaliser l'objectif «Vieillir en bonne santé»,
- introduire un dispositif de couverture obligatoire garantissant l'assistance aux personnes âgées (par ex. une assurance-dépendance), en légiférant au niveau national,
- ouvrir les systèmes nationaux de santé et de protection sociale aux essais sur modèle, clôturés par une évaluation, afin de permettre à ces systèmes d'évoluer,
- assouplir les systèmes de participation aux coûts des prestations et d'assurance complémentaire,
- élaborer et mettre en œuvre des stratégies et politiques nationales en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie au niveau national, régional et local,
- veiller à ce qu'il soit possible de concilier vie familiale, vie professionnelle et assistance,
- renforcer le bénévolat,
- reconnaître la valeur des soignants et leurs besoins.

1.1.2 Au niveau européen:

- élaborer un plan d'action en faveur du vieillissement en bonne santé et dans la dignité, en prenant appui sur les conclusions du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» (EPSCO) du 30 novembre 2009,
- accorder la priorité au thème «Vieillir en bonne santé, dans la dignité et de manière active» dans le contexte de la stratégie Europe 2020,
- harmoniser impérativement la terminologie, les définitions, outils d'évaluation, vademecums, critères, procédures, etc. Ce problème est apparu pour la première fois il y a vingt ans maintenant, mais aucun progrès important n'a encore été accompli dans ce domaine,

- mettre en exergue le thème «Vieillir en bonne santé, dans la dignité et de manière active» à l'occasion des Années européennes 2010 (Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale), 2011 (Année européenne du volontariat) et 2012 (Année européenne du vieillissement actif et en bonne santé et de la solidarité intergénérationnelle), ainsi qu'au cours des présidences correspondantes du Conseil,
- intégrer l'évolution démographique dans la programmation conjointe de la Commission européenne en matière de recherche (*joint programming*),
- développer une charte européenne des droits des personnes ayant besoin d'assistance et de soins,
- instaurer, au sein de la Commission, un groupe de travail interservices spécifique en charge du thème «Le vieillissement et la santé» (y compris «les soins de santé, l'assistance, les pensions et la durabilité financière»),
- mettre en place, au CESE, une «table ronde», une «catégorie» ou un «groupe d'étude permanent» sur le thème «Vieillir en bonne santé, dans la dignité et de manière active dans le cadre du dialogue intergénérationnel» en vue d'élaborer une stratégie interdisciplinaire dans ces domaines,
- intégrer la gérontologie et les études démographiques en tant que priorités dans le huitième programme-cadre de recherche,
- mettre sur pied un projet intitulé «Personnes âgées et transfert de connaissances» dans le cadre du programme «Science et société»,
- inventorier et comparer les objectifs des États membres en matière de santé et leur caractère contraignant,
- soutenir les États membres dans la mise en œuvre des mesures susmentionnées au moyen de financements au titre des Fonds structurels et de cohésion et de la méthode ouverte de coordination,
- appuyer l'échange de bonnes pratiques en matière de solutions personnalisées dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), par exemple dans le cadre du programme Interreg, avec le soutien des Fonds structurels,
- promouvoir l'évaluation multinationale des technologies de la santé (HTA) afin d'apprécier les nouvelles solutions proposées par les TIC concernant les besoins des personnes âgées en matière de soins,
- sensibiliser en permanence à l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi qu'à l'échange et à la coordination des programmes européens de formation et de formation

continue en mettant l'accent sur «le vieillissement et la santé»: passer de l'apprentissage tout au long de la vie à l'«apprentissage pour une vie plus longue» (*learning for a long life*),

- créer une nouvelle image de la vieillesse, notamment dans les médias,
- élaborer des lignes directrices européennes sur la compatibilité entre vie familiale, vie professionnelle et assistance.

2. Observations générales

2.1 Introduction

2.1.1 L'allongement de l'espérance de vie a pour corollaire le vieillissement de la population de l'Union européenne. D'après les prévisions d'Eurostat, le pourcentage de personnes âgées de 65 ans et plus, qui était de 17,1 % de la population en 2008, sera de 30 % en 2060. Le ratio moyen entre les personnes en âge de travailler (15-64 ans) et les personnes âgées de 65 ans et plus, qui est aujourd'hui de 4 pour 1, sera de 2 pour 1 en 2050.

2.1.2 Entre 2026 et 2030, une proportion importante de la population active quittera le marché du travail. Dès lors, avec un taux de naissances plus faible, le nombre d'inactifs s'accroîtra par rapport au nombre d'actifs.

2.1.3 Dans une communication récente consacrée à ce thème ⁽¹⁾, la Commission européenne constate qu'il ne reste plus beaucoup de temps aux gouvernements pour mettre en œuvre des mesures visant à gérer les problèmes posés par le vieillissement avant que la génération du baby-boom n'arrive à la retraite. C'est dans le contexte ainsi tracé qu'elle a invité le CESE, le 18 septembre 2009, à élaborer un avis exploratoire afin de déterminer de quelle manière les efforts que consentent les États membres pour gérer ce problème pourraient être appuyés par des initiatives de l'Union dans le domaine de la santé. Cet avis s'appuie sur plusieurs avis élaborés précédemment par le CESE sur ce thème. ⁽²⁾

2.1.4 Les présidences tchèque (premier semestre 2009), suédoise (second semestre 2009) et espagnole (premier semestre 2010) du Conseil ont fait du thème «Vieillir en bonne santé, dans la dignité et de manière active» une priorité de leurs programmes de travail.

2.1.5 La société et les responsables du secteur des soins de santé doivent développer une nouvelle image du vieillissement qui corresponde à l'évolution démographique et rende justice à la dignité des personnes âgées.

2.1.6 Ce n'est pas le vieillissement de la population en soi qui occasionne d'importantes dépenses mais le fait de ne pas vieillir en bonne santé. Aussi cet avis comportera-t-il essentiellement des recommandations pour vieillir en bonne santé.

⁽¹⁾ COM(2009) 180 final.

⁽²⁾ Voir liste des avis du CESE sur le site: http://www.eesc.europa.eu/sections/soc/index_fr.asp

2.2 Développement des systèmes de santé et de protection sociale, des services de santé et innovation dans ces domaines

2.2.1 L'évolution démographique exige que l'on continue à développer les systèmes de santé et de protection sociale, les services de santé ainsi que les services connexes du point de vue de leur organisation et de leur capacité, dans le but i) de prendre en compte les besoins des personnes âgées, ii) de garantir que les soins requis soient prodigués à toutes les personnes qui en ont besoin pour qu'elles puissent conserver leur autonomie et leur dignité et iii) de permettre à tous les groupes de population, sans distinction d'âge, de sexe, de situation financière et de domicile, d'accéder aux mêmes soins de qualité (comprenant la promotion de la santé, la prévention, le traitement, la réhabilitation et les soins palliatifs).

2.2.2 À cet égard, il ne faut pas seulement prendre en considération les attentes des personnes âgées à l'égard des systèmes de santé et de protection sociale, mais aussi la responsabilité qu'a chaque personne d'assumer en temps voulu et préventivement son propre vieillissement et, partant, les attentes de la société à l'égard des personnes vieillissantes.

2.2.3 Pour permettre à la politique communautaire de soutenir les soins de santé et les soins à long terme aux personnes âgées, l'UE devrait inventorier et comparer les objectifs des États membres en matière de santé ⁽³⁾ ainsi que leur caractère contraignant. Il convient également de déterminer dans quelle mesure la prévention et la promotion de la santé sont déjà des éléments à part entière des systèmes de santé.

3. Observations particulières

3.1 Les domaines suivants requièrent une attention particulière:

3.1.1 La prévention

3.1.1.1 Le processus du vieillissement s'enclenche dès la naissance et se poursuit tout au long de la vie. Aussi est-il essentiel que la vie entière - dans la mesure du possible - se déroule dans de bonnes conditions. Il importe de bénéficier d'un bon début et d'une bonne fin de vie. Vieillir en bonne santé est un processus qui commence bien avant la retraite et est influencé par les conditions de vie et de travail ainsi que par la disponibilité de ressources. Si l'on est conscient de cette réalité, il n'est que logique de vouloir vieillir de manière responsable ⁽⁴⁾. Le vieillissement responsable exige un apprentissage tout au long de la vie. À cette fin, il convient d'élaborer, dans le domaine de l'éducation à la santé, de nouvelles stratégies et politiques nationales, régionales et locales en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie, couvrant tous les types d'apprentissage (formel, non formel et informel). Cette démarche inclut tous les niveaux d'apprentissage, de l'éducation pré-primaire à la formation continue. Agir de manière responsable pour rester en bonne santé en appliquant activement des mesures de prévention (alimentation, sport, mode de vie sain, évitement des facteurs de risque), tout comme l'éducation à la santé et la promotion de celle-ci sont autant de facteurs qui contribuent à ce que les

personnes âgées puissent rester le plus longtemps possible chez elles et dans un environnement social familial. Il convient de se préoccuper en permanence du rôle des technologies à cet égard et de l'évaluer de manière continue.

3.1.1.2 Les systèmes de soins de santé doivent davantage mettre l'accent sur la prévention. Celle-ci peut en effet permettre aux individus d'exercer une activité professionnelle plus longtemps mais aussi favoriser leur adaptabilité au marché de l'emploi. Un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ainsi que l'amélioration de l'ergonomie sur le lieu de travail peuvent contribuer sensiblement au prolongement d'une vie active en bonne santé et, partant, permettre notamment de relever le défi démographique.

3.1.1.3 Une évolution des tâches avec l'âge, en fonction des compétences et des besoins (par exemple le passage de tâches exécutives à des activités de préparation, de conseil, d'accompagnement, mais aussi de guidance et de planification) peut favoriser un tel allongement de la vie active. Elle implique que les personnes âgées restent plus longtemps intégrées dans le contexte social et socio-économique et continuent de recevoir des incitants qui les encouragent à rester performantes. De cette manière, il est possible de convertir les années de vie supplémentaires en bonne santé en années gratifiantes et productives. Cela signifie naturellement qu'il convient de prévoir les mesures de qualification et d'accompagnement requises pour lancer et développer les processus décrits précédemment (l'apprentissage tout au long de la vie, la qualification professionnelle, notamment la certification des compétences acquises au cours de la vie professionnelle, etc.). Les entreprises doivent prévoir des mesures en matière de promotion de la santé, de prévention des maladies et des accidents, afin de mettre en place des conditions de travail saines.

3.1.1.4 L'intégration sociale et socioculturelle de toute personne qui part à la retraite est essentielle. Prévenir l'isolement social, c'est prévenir les dépressions. Les personnes âgées sont particulièrement bien placées pour mettre en œuvre leurs aptitudes et leur expérience sociales, par exemple en exerçant une activité bénévole. Cela étant, toute personne devrait être encouragée à exercer des activités bénévoles dès sa jeunesse.

3.1.2 Prestations de soins de santé

3.1.2.1 Une importance de plus en plus grande est accordée à la prestation de soins de santé axés sur le patient et à la garantie que celui-ci soit associé à leur élaboration et à leur conception.

3.1.2.2 La fréquence des maladies chroniques (diabète, rhumatismes, maladies cardiovasculaires), des maladies dégénératives du système nerveux (démence et maladie d'Alzheimer), de l'appareil locomoteur et des yeux, mais aussi des cancers augmente avec l'âge. Cette réalité pose des défis particuliers aux professions de la santé ainsi que sur le plan des diagnostics, des traitements et des soins de santé en tant que tels.

3.1.2.3 Il convient de développer des services de santé favorisant les soins intégrés et personnalisés, centrés sur le patient.

⁽³⁾ Voir à ce sujet: Observatoire européen des systèmes et politiques de santé (<http://www.euro.who.int/en/home/projects/observatory/activities/research-studies-and-projects>)

⁽⁴⁾ «Enseigne-nous à bien compter nos jours, Afin que nous appliquions notre cœur à la sagesse» (Psaume 90,12).

3.1.2.4 Les professionnels de la santé doivent bénéficier d'une formation plus spécifique et de meilleure qualité: les membres de ces professions (médecins, pharmaciens, personnel soignant) et les chercheurs doivent être davantage familiarisés avec les spécificités de la médecine gériatrique et recevoir une formation initiale et continue renforcée dans ce domaine. Les professionnels de la santé devraient également recevoir une formation spécifique concernant l'importance des mesures de prévention et des mesures visant à promouvoir la santé à un âge avancé (p.ex. prévention des chutes, alimentation saine, etc.).

3.1.2.5 Développement et adaptation de thérapeutiques en adéquation avec l'âge du patient: les pathologies multiples, les modifications du métabolisme avec l'âge et, souvent, les multi-thérapies, exigent une connaissance exacte des interférences entre les organes et les systèmes du corps des personnes âgées. Elle requiert une gestion spécifique de la médication ainsi que la sélection et l'adaptation des médicaments et de leur dosage au métabolisme des personnes âgées. Des conseils personnalisés dans les pharmacies publiques, assortis d'une vérification des interactions et de TIC performantes permettant de disposer d'informations sur les médicaments et leurs interactions, peuvent contribuer à réduire au maximum les effets secondaires indésirables de certains médicaments et optimiser le succès du traitement.

3.1.2.6 Promotion du contact direct et permanent entre les personnes âgées et les professionnels de la santé: plus la personne âgée est dépendante, plus ce contact est important si l'on veut assurer le succès du traitement et éviter l'isolement et la dépression.

3.1.3 Prestations d'assistance

3.1.3.1 La qualité des prestations d'assistance devrait être garantie par des normes, être contrôlable et faire l'objet d'une évaluation. Il serait opportun d'élaborer une charte européenne des droits des personnes ayant besoin d'assistance et de soins, qui devrait notamment englober la protection contre les maltraitances commises dans le contexte des soins. Les nouvelles technologies (notamment l'assistance à l'autonomie à domicile ou AAD) qui permettent de mener une vie autonome peuvent apporter une contribution à cet égard. Les nouvelles technologies éventuelles doivent toutefois être jugées adéquates et ne doivent en aucun cas entraîner de nouvelles inégalités en matière de soins de santé et d'assistance fournis au niveau national.

3.1.3.2 Pour les personnes âgées, la réadaptation doit primer sur les soins. Les soins institutionnalisés ne sauraient être une voie à sens unique: il faut que les personnes âgées puissent quitter les institutions et rentrer chez elles. Actuellement, les institutions de santé et de soins satisfont encore trop peu à cette exigence.

3.1.3.3 Développement d'institutions de santé et de soins adaptées aux personnes âgées et autres possibilités de logement: il importe d'instaurer un système de transition aisé et réversible entre la santé, la maladie, les soins et la vie sociale, qui offre, en cas de besoin, une aide médicale et une assistance de qualité et qui permette aux personnes âgées de rester le plus longtemps possible dans un environnement «normal», c'est-à-dire multigénérationnel. Ceci implique une bonne coordination entre soins de santé et assistance. Dans le même temps, il convient de

prévoir, à côté des institutions pour les soins de longue durée, davantage de centres de soins palliatifs et d'accompagnement des personnes en fin de vie, tant ambulatoires que stationnaires, et de veiller à entretenir une «culture des soins palliatifs».

3.1.3.4 À cette fin, il convient de créer un réseau étendu, décentralisé et de proximité pour les soins à domicile (désinstitutionnalisation). Il faut encourager la mise en place d'un réseau de soins non institutionnel qui englobe tous les services nécessaires (soins ambulatoires, soins à domicile, petite assistance). Ceci doit se traduire par une organisation au niveau régional et un meilleur financement structurel dans le but de garantir l'existence d'institutions et de structures adéquates dans les villes mais aussi sur l'ensemble du territoire, y compris dans les campagnes.

3.1.3.5 La valeur d'une société se mesure à la manière dont elle traite ses personnes âgées. Pour ce qui est de ce traitement comme de l'assistance aux personnes âgées, le bénévolat a pris une place importante. Chaque citoyen doit, dans les limites de ses possibilités, assumer à l'avenir une responsabilité envers les personnes malades, handicapées et âgées – mais aussi être récompensé pour son engagement.

3.1.4 Recherche dans les domaines susmentionnés

Il convient d'intégrer l'évolution démographique dans la programmation conjointe de la Commission européenne en matière de recherche (*joint programming*). Dans le prolongement des projets «WhyWeAge» et «Futurage» du septième programme-cadre, le huitième programme-cadre devrait accorder la priorité à la gérontologie (étude de la vieillesse et du vieillissement) et à la recherche démographique. Il serait également opportun d'introduire une section thématique intitulée «Personnes âgées et transfert de connaissances» dans le programme «Science et société» de la direction générale de la recherche. Les activités de recherche suivantes sont impératives à cet égard:

3.1.4.1 Recherche en matière de prévention

- Quelles sont les mesures de prévention cruciales pour l'avenir qui permettent de préserver la santé au travail?
- Quelles sont les conséquences à long terme de certains modes de vie sur l'état de santé en général et certaines maladies en particulier?
- Quelles sont les incidences des différences de modes de vie résultant du genre, de la culture et du bagage migratoire sur un vieillissement en bonne santé?
- Comment éviter les chutes et les fractures?
- Quelles sont les mesures de prévention utiles pour préserver les capacités physiques, sensorielles, cognitives et sociales?
- Comment motiver les personnes pour qu'elles adoptent un comportement responsable concernant leur santé et leur vieillissement? (Promouvoir les comportements sains, inciter les personnes âgées à recourir à des mesures et offres visant à préserver leur santé).
- Comment motiver les personnes pour qu'elles modifient leur comportement en vue d'une meilleure adaptation au milieu social?

3.1.4.2 Recherche médicale et thérapeutique

- sur l'épidémiologie et l'étiologie des pathologies liées à l'âge, l'amélioration des mesures prophylactiques;
- sur le processus de vieillissement biologique du début à la fin de la vie;
- sur les pathologies multiples, les maladies chroniques, le cancer, les maladies cardiovasculaires, les rhumatismes et les maladies de l'appareil locomoteur, les pathologies affectant la vue (par exemple la cataracte), les maladies neurodégénératives comme l'Alzheimer, etc. À cet égard, il convient également de prendre en compte l'amélioration des moyens diagnostiques afin de poser un diagnostic précoce et, partant, pouvoir commencer rapidement un traitement;
- sur les possibilités de traitement des personnes âgées souffrant de pathologies spécifiques à la vieillesse: les processus biochimiques ayant une incidence sur la résorption, le métabolisme, l'efficacité des médicaments ainsi que sur la médication et le dosage doivent être mieux compris et pris en compte dans le traitement. Les bases thérapeutiques nécessaires font largement défaut, étant donné que les essais cliniques et les tests de médicaments ne sont la plupart du temps réalisés que sur de jeunes adultes.

3.1.4.3 Recherche en matière d'assistance

- Comment développer de nouvelles technologies qui répondent aux besoins des personnes âgées?
- Quels sont les meilleurs environnements et formes d'administration de soins?
- Comment améliorer les qualifications et les conditions de travail du personnel soignant, notamment en relation avec les nouvelles technologies?
- Comment les solutions techniques (par exemple la robotique) peuvent-elles contribuer à soulager les proches aidants naturels et améliorer les conditions de travail du personnel soignant, sans porter atteinte à l'intégrité et la dignité de la personne soignée?
- Comment mieux adapter les offres en matière de soins de santé aux attentes et aux besoins des personnes âgées dépendantes?
- Quels sont les nouveaux concepts susceptibles de contribuer au développement et à la promotion des soins à domicile? En font notamment partie les aides financières et la reconnaissance sociale des proches aidants naturels (par exemple, la possibilité, pour le salarié, de conclure un accord avec son employeur dans le but de réduire temporairement son temps de travail pour prodiguer des soins, reconnaissance de périodes d'assistance aux fins de l'assurance-dépendance, allocation dépendance, etc.).
- Quelles sont les nouvelles pistes en matière de conception des soins, du traitement de la douleur et de soins palliatifs pour que la personne âgée termine sa vie dans la dignité?

3.1.4.4 Recherche en matière des systèmes de santé

- Dans le secteur de la santé publique, la recherche devrait mettre l'accent sur les systèmes de soins de santé et de soins

de longue durée ainsi que sur l'intégration de services et mettre au point une «feuille de route» pour la recherche sur le vieillissement. Il y a lieu d'évaluer si les systèmes de santé et de protection sociale des États membres sont préparés aux défis que pose l'évolution démographique. Quelle est la place accordée par exemple à la prévention? Quel est le pourcentage des dépenses de santé qui y est consacré? Quelle est la proportion de personnes soignées à domicile ou en institutions?

- Quelle est l'importance des ressources économisées grâce au travail et à l'assistance bénévoles, et du travail non rémunéré presté à domicile, en particulier par les femmes?
- Compte tenu notamment du recours aux nouvelles technologies et à la santé en ligne, il est nécessaire de mener des recherches sur l'effet de celles-ci sur la santé et d'évaluer les technologies de la santé avant d'y avoir recours pour traiter et soigner les personnes âgées. Ces technologies tiennent-elles leurs promesses dans la pratique? Les groupes les plus vulnérables tirent-ils profit de leur utilisation?
- Il conviendrait de réaliser, en coopération avec les États membres, une étude clinique et socio-économique sur l'efficacité et l'efficacité des investissements consentis dans l'amélioration des systèmes de soins et de santé destinés aux personnes âgées.
- Comment améliorer les interfaces entre les soins de santé et l'accompagnement social?

3.1.5 Développement de nouvelles technologies

3.1.5.1 Les charges liées à l'évolution démographique sont toutefois contrebalancées par un potentiel énorme, essentiellement concernant de nouveaux produits et services destinés à une société vieillissante. Le facteur économique «âge» peut ainsi devenir un moteur économique source de croissance et d'emploi dans le secteur des services de santé, des nouvelles technologies, des médicaments, des produits médicaux et des technologies médicales mais aussi du tourisme et du bien-être. Selon des estimations de la Commission, les conséquences de l'évolution démographique sur les dépenses de santé peuvent être considérables. En effet, les projections indiquent que les dépenses publiques en matière de santé dans l'UE augmenteront de 1,5 point de pourcentage du PIB. De nouveaux produits et services devraient être développés et mis sur le marché; la valeur ainsi créée sera fonction du volume du marché, du prix ainsi que du degré de valeur ajoutée.

3.1.5.2 Alors que pour le «marché primaire de la santé», les économies potentielles sur les coûts sont prioritaires et détermineront si l'AAD prendra place ou non dans le catalogue des prestations des caisses de maladie ou de dépendance, le «marché secondaire de la santé» jouit en l'occurrence d'une liberté d'action et d'une flexibilité sensiblement plus grandes. À cet égard, il est nécessaire de développer des modèles économiques solides et abordables, financés par la vente, la location ou la location avec option d'achat. Dans le même temps, il convient de veiller à ce que le «marché secondaire de la santé» évite de créer des inégalités.

3.1.5.3 Il y aurait lieu de promouvoir la collecte et l'échange de données socio-économiques sur les conséquences de l'introduction des technologies d'assistance, en se fondant par exemple sur les projets pilotes en cours lancés dans le cadre du programme pour la compétitivité et l'innovation. En parallèle, il conviendrait de soutenir également l'échange de bonnes pratiques en matière de TIC concernant les solutions visant à améliorer la qualité de vie des personnes âgées, par exemple dans le cadre du programme Interreg et avec le soutien des Fonds structurels. Dans le cadre de cette recherche, il serait bon de procéder à une évaluation de ces technologies en recueillant l'avis des utilisateurs notamment sur la convivialité et les avantages qu'elles présentent.

3.1.5.4 Si le progrès technologique et les méthodes de reconnaissance et de traitement précoces qui ont été développées récemment sont l'une des principales causes de l'augmentation des coûts, la mise en œuvre judicieuse de ces avancées peut toutefois engendrer des économies à long terme. Il conviendrait de donner un rôle plus important à l'évaluation des technologies de la santé, afin de déterminer la portée et la prise en charge financière des prestations de santé et d'assistance. Aussi une utilisation effective et une gestion efficace de ces technologies sont-elles déterminantes pour l'évolution future des dépenses. Cela étant, les nouvelles technologies ne peuvent remplacer le contact direct entre les personnes âgées et le personnel soignant et doivent rester abordables.

3.1.6 Durabilité financière

3.1.6.1 Dans presque tous les États membres, les prestations et allocations de dépendance destinées aux personnes âgées sont financées par les systèmes de protection sociale, ce qui signifie que chacun de ces systèmes nécessite un financement durable et sûr.

3.1.6.2 La dépendance reste synonyme de risque de pauvreté, en particulier pour les retraités qui ont une petite pension ou de faibles revenus. En Europe, nombre de personnes âgées ne peuvent pas se permettre des soins adéquats. Aussi faut-il créer dans tous les pays de l'UE, en fonction de l'organisation de leurs systèmes de protection sociale (systèmes d'assurance sociale ou systèmes financés par la fiscalité), une couverture pour les soins de santé et adapter les couvertures existantes aux défis que posera l'évolution démographique dans les prochaines décennies, afin de garantir à chaque citoyen l'accès aux prestations de soins de santé, conformément au droit de l'UE, aux différentes dispositions et pratiques nationales et aux besoins individuels. La couverture des soins de santé devrait s'appliquer aux traitements stationnaires mais aussi aux traitements ambulatoires.

3.1.6.3 Le transfert d'une partie des soins de longue durée sur l'assurance-santé privée doit être faite d'une manière réfléchie en concertation avec les parties concernées, afin d'éviter que cette tendance complique l'accès à ces services. Il importe que les États membres continuent de s'assurer à l'avenir que les personnes âgées disposent d'un accès universel aux soins primaires et à la prévention. Cet objectif ambitieux exige la mobilisation de tous les instruments de financement disponibles, tant les systèmes de protection sociale prévus par la législation que les mécanismes complémentaires.

3.1.6.4 De nouvelles structures de remboursement devraient permettre également à des parents éloignés de percevoir une allocation au titre de l'assistance prêtée à des personnes dépendantes. Il importe toutefois que la qualité des soins soit garantie

dans ces cas de figure aussi. En outre, par analogie avec le congé de maternité, il conviendrait d'introduire un congé pour assistance. Par ailleurs, sur le plan politique, il y a lieu d'élaborer en priorité et en concertation avec les partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social (comme dans le cas du congé parental p.ex.), des mesures permettant de concilier vie familiale, professionnelle et assistance à des tiers.

3.1.6.5 Il est possible de réduire la pression financière sur les systèmes de protection sociale en prenant une série de mesures à l'échelon national, par exemple en recourant davantage aux médicaments génériques, en diminuant la taxe sur la valeur ajoutée sur les médicaments et en menant des négociations sur les prix avec l'industrie pharmaceutique.

3.2 Réseaux locaux – «L'unité la plus petite est la plus efficace et la plus proche du citoyen»

3.2.1 En fonction de leur état de santé, les personnes âgées peuvent offrir beaucoup à la société. Des circonstances personnelles ou professionnelles font qu'il est de plus en plus rare que les familles actuelles regroupent plusieurs générations sous le même toit. Des acteurs privés ou municipaux peuvent remédier à cette situation avec des réseaux locaux: les structures proposant des services d'intérêt général doivent être adaptées aux échelons régional et local pour garantir un bon niveau d'assistance et d'aide.

3.2.2 Les plateformes d'acteurs locaux, les partenaires sociaux, les ONG et les responsables du secteur de la santé qui apportent leur contribution à la coopération et à la coordination des services sont quelques exemples de réseaux locaux. Les initiatives de ce type offrent par ailleurs de bonnes possibilités pour un financement au titre des fonds structurels et de cohésion. L'UE devrait mettre en évidence les modèles de bonnes pratiques telles que les initiatives destinées à encourager «l'engagement citoyen» et l'autonomisation dans le secteur de l'assistance et des soins à domicile.

3.2.3 Les maisons intergénérationnelles représentent une nouvelle forme d'échange entre plusieurs générations en dehors du cercle familial: elles regroupent sous le même toit les activités de jardins d'enfants, clubs de jeunesse et centres d'accueil de jour pour les personnes âgées ⁽⁵⁾.

3.2.4 D'autres services tels que l'assistance de jour et de nuit (surtout dans le cas de personnes atteintes de démence) doivent également être prévus.

3.3 Politique européenne de la santé

3.3.1 Les systèmes de santé des États membres doivent répondre aux enjeux de l'évolution démographique et être renforcés dans cette perspective. À cet égard, il convient de garder à l'esprit qu'en vertu du traité de Lisbonne, l'organisation et la gestion de ces systèmes sont l'affaire des États membres puisqu'ils relèvent de leur responsabilité et que le rôle de l'UE se borne à appuyer les États membres dans leur tâche. Les systèmes de santé des États membres sont extrêmement différents, en raison de leur organisation (des assurances privées coexistent avec des systèmes publics fondés sur les modèles de Beveridge, de Bismarck ou des modèles mixtes), de leur développement, des différences en matière de potentiel économique ainsi que des attentes et des exigences qui leur sont posées. Toutefois, comme l'exige notamment la Charte européenne des droits fondamentaux, l'accessibilité aux soins de santé doit être garantie.

⁽⁵⁾ <http://www.mehrgenerationenhaeuser.de>

3.3.2 La méthode ouverte de coordination (MOC) peut contribuer à une organisation et à une gestion plus efficaces de la politique de santé. La coopération devrait être axée sur l'échange d'expériences et la présentation d'exemples concrets concernant les trois thèmes principaux: «accès», «qualité» et «viabilité à long terme».

3.3.3 Conformément au principe de subsidiarité, c'est toujours aux États membres qu'appartient à titre principal la compétence en matière de politique sociale. L'UE peut toutefois aider ceux-ci au moyen de mesures d'appui, par exemple en complétant ou en encourageant la coopération entre les États. Dans le domaine social, la MOC est un instrument utile pour améliorer les principes d'accès, d'adaptation et de durabilité.

3.3.4 Le thème du «Vieillir en bonne santé, dans la dignité et de manière active» doit devenir une priorité de la stratégie Europe 2020, se reflétant dans l'élaboration d'un plan d'action. Ceci exige d'intensifier et de poursuivre encore la coopération entre les directions générales de la Commission. Il serait par conséquent opportun de créer un groupe de travail interservices spécifique sur «Le vieillissement et la santé», qui serait chargé des

thématiques «soins de santé, assistance, pensions et durabilité financière». Il y a lieu de renforcer la prévention, la promotion de la santé et l'éducation à la santé et d'ancrer ces principes dans tous les domaines d'action de l'UE, afin que les États membres puissent s'inspirer de cet exemple.

3.3.5 Le CESE devrait continuer d'examiner en permanence le thème du «Vieillir en bonne santé, dans la dignité et de manière active» dans le cadre du dialogue intergénérationnel, en mettant en place une «table ronde», une «catégorie» ou un «groupe d'étude permanent», en vue d'élaborer une stratégie interdisciplinaire concernant la démographie.

3.3.6 L'UE devrait soutenir les États membres dans la mise en œuvre de mesures nationales au moyen de financements provenant des Fonds structurels et de cohésion.

3.3.7 Par ailleurs, le CESE plaide pour la poursuite du soutien à l'apprentissage tout au long de la vie dans le domaine du vieillissement et de la santé au niveau européen et pour le développement de stratégies spécifiques afin d'appliquer ce principe à l'échelon national, régional et local.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis 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» (avis exploratoire)

(2011/C 44/03)

Rapporteur: M. PÎRVULESCU

Par lettre en date du 16 février 2010, M^{me} Joëlle MILQUET, vice-première ministre et ministre de l'emploi et de l'égalité des chances, chargée de la politique de migration et d'asile, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidence belge et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'élaborer un avis exploratoire 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» (avis exploratoire).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le Comité économique et social se félicite que les institutions de l'UE adoptent une démarche anticipatrice en matière d'asile et que certains États membres soient intéressés à réaliser des avancées dans ce domaine d'action.

1.2 Même si la politique d'immigration et d'asile de l'Union européenne est soumise à la pression des multiples sources d'insécurité et de risque qui sont présentes à l'échelle mondiale ⁽¹⁾, le Comité considère que les diverses contraintes budgétaires dues à la crise économique ne peuvent aboutir à une baisse du niveau et de la qualité de la protection accordée aux bénéficiaires. L'identité de l'Union européenne est étroitement liée à la sauvegarde des droits de l'homme. Si elle échouait à l'assurer, sa crédibilité interne et externe, en tant qu'entité politique et démocratique, s'en trouverait entamée.

1.3 Avec l'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les responsabilités accrues dont l'UE dispose dans ce domaine et la modification des mécanismes décisionnels ouvrent des perspectives de créer un espace européen commun d'asile. Il existe cependant des risques en la matière. Les attentes suscitées peuvent être excessives au regard des capacités politiques et administratives qui existent.

1.4 Le Comité est d'avis qu'une politique européenne commune en matière d'asile qui soit fonctionnelle constitue la manière la plus efficace et la plus durable de faire droit au besoin de protection des personnes qui se trouvent en situation

de risque, avec les répercussions qui en découlent pour les États membres.

1.5 Le Comité ne considère pas que les bénéficiaires de protection internationale soient un fardeau économique et administratif mais voit en eux des partenaires précieux pour les pays et les communautés qui les accueillent. Dans leurs États d'origine, ils peuvent devenir des ferments d'un changement qui renforce la démocratie, l'état de droit et la protection des droits de l'homme. Les compétences qu'ils ont acquises peuvent en faire des acteurs essentiels pour le développement économique et social de leurs terres d'accueil comme de leurs pays d'origine.

1.6 L'échec ou le succès du régime d'asile européen commun (RAEC) sera fonction d'un certain nombre de paramètres essentiels: protection efficace des droits de l'homme, solidarité entre les États membres, harmonisation de la législation et des politiques afférentes, enrichissement du contenu de la protection octroyée et financement adéquat des institutions européennes chargées de ce domaine. De l'avis du Comité, il est prioritaire de gagner l'adhésion du grand public, de la société civile et des gouvernements des États membres à une politique européenne commune d'asile. C'est en la mettant rapidement en œuvre et en obtenant des résultats concrets, en particulier dans les cas à valeur de banc d'épreuve, qu'il sera possible d'arriver à ce but.

1.7 L'existence de systèmes d'octroi de l'asile qui diffèrent selon les pays induit des coûts élevés. L'instauration d'un régime d'asile européen commun les clarifiera et les limitera, en premier lieu grâce à la simplification législative (réduction du nombre d'appels ou demandes réitérés, limitation des possibilités d'usage abusif des procédures) et en second lieu par l'action des institutions européennes compétentes, qui, telles le Bureau européen d'appui en matière d'asile, peuvent se substituer aux autorités nationales. Il en deviendra plus aisé d'échanger les bonnes pratiques, d'instruire les personnels

⁽¹⁾ On citera pour exemple les risques liés à la dégradation de l'environnement et aux conflits qui en découlent.

concernés et, plus important encore, de réorienter les flux de demandeurs d'asile.

2. Introduction

2.1 L'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) de l'UE se trouve dans une phase décisive. Depuis 1999, le Conseil a adopté deux plans quinquennaux: le programme de Tampere (1999-2004) et celui de La Haye (2004-2009). Au terme de dix années, les objectifs fixés à Tampere n'ont été que partiellement réalisés. L'UE ne constitue pas encore un espace de liberté, de sécurité et de justice. Des progrès considérables mais inégaux ont été enregistrés dans le domaine de la politique commune en matière d'immigration, d'asile et de sécurité aux frontières.

2.2 Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le programme de Stockholm va être mis en œuvre et, en conséquence, toute une série de politiques qui y figurent seront adoptées au sein du Conseil, par la voie de la procédure législative classique ou par celle de la codécision avec le Parlement européen. De ce fait, l'UE va pouvoir s'assigner des visées plus ambitieuses et relancer un processus qui, pour l'heure, est freiné par les réticences de certains États membres.

2.3 Avec l'adoption du traité de Lisbonne, qui a intégré la Charte des droits fondamentaux, les responsabilités et les compétences de l'Union européenne en matière d'asile ont augmenté dans une large mesure. Cet élargissement de ses attributions offre une occasion de choix pour progresser vers la concrétisation des objectifs en matière d'immigration et d'asile mais peut également comporter un risque, si elle ne parvient pas à se ménager le soutien des acteurs intéressés pour appuyer les décisions prises. À défaut de résoudre les tensions et imprécisions qui sont inhérentes à un domaine aussi sensible et étaient déjà évidentes au stade de l'élaboration de l'action, on s'expose à compromettre tant les progrès engrangés jusqu'à présent que les perspectives futures.

2.4 Le programme de Stockholm est la résultante d'un processus de consultation qui a repris et mis en œuvre les propositions formulées par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile⁽²⁾, les rapports du groupe consultatif sur l'avenir de la politique intérieure et de justice⁽³⁾, ainsi que les contributions que la Commission européenne a reçues en septembre et novembre 2008, dans le cadre du processus de consultation publique sur le thème «Liberté, sécurité, justice: Quel sera le futur? – Consultation sur les priorités pour les cinq prochaines années». En juin 2009, la Commission a publié une communication intitulée «Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – Une liberté plus grande dans un environnement plus sûr»⁽⁴⁾, qui a notamment pu faire l'objet d'un avis du Comité économique et social européen⁽⁵⁾.

2.5 La création du régime d'asile européen commun (RAEC) en tant que composante de l'espace de liberté, de sécurité et de justice est fondée sur l'engagement d'appliquer effectivement la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951) et sur les valeurs définissant les droits de l'homme, telles qu'elles sont partagées par les États membres. Des progrès appréciables ont été accomplis sur la période de 1999 à 2006, notamment avec l'adoption des quatre instruments qui constituent l'acquis actuel. La directive du Conseil 2004/83/CE (directive «qualification») a défini les critères communs pour déterminer quelles sont les personnes fondées à demander une protection internationale et a fixé un niveau minimum d'avantages qui doit leur être octroyé dans tous les États de l'UE. Dans les programmes de La Haye et de Stockholm, la Commission européenne a pris l'engagement d'évaluer les progrès accomplis dans la première phase et de proposer une série de mesures au Conseil et au Parlement européen, avant la fin 2010.

2.6 Depuis 2002, le Comité économique et social européen s'est investi dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un régime d'asile européen commun par le truchement de toute une série d'avis, notamment ceux qu'il a consacrés au livre vert sur le futur régime d'asile européen commun⁽⁶⁾ ou au plan d'action en matière d'asile⁽⁷⁾.

2.7 Dans son plan stratégique en matière d'asile, adopté le 17 juin 2008⁽⁸⁾, la Commission a proposé que l'Union finalise la seconde phase du régime d'asile européen commun (RAEC) en adoptant de meilleures normes de protection et en assurant leur application harmonisée dans les États membres. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen le 17 octobre 2008 a réitéré son appui à cette politique et aux objectifs assignés. Le plan stratégique prévoit que la directive sur le statut soit revue, dans le cadre d'un train d'initiatives plus étendu qui inclut la révision des règlements Dublin et Eurodac et de la directive relative aux conditions d'accueil⁽⁹⁾, ainsi que l'adoption, le 19 février 2009, d'une proposition relative à l'établissement du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA)⁽¹⁰⁾. Parmi les autres mesures proposées, il est préconisé de renforcer la dimension externe de l'asile, notamment par un programme européen de réinstallation et l'instauration de programmes régionaux de protection.

2.8 Dans le contexte de l'exercice de la présidence du Conseil de l'Union européenne, le gouvernement belge a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire traitant de la problématique de l'asile. Dans la demande officielle, il est mentionné que l'octroi d'une protection internationale aux personnes qui se trouvent en situation de risque constitue un des défis importants qui sont adressés à l'Union européenne et à ses États membres. Au cours de ces dernières années, ils ont poursuivi avec constance l'objectif principal qu'ils se sont fixé, bâtir une politique européenne commune en matière d'asile. Ils ont établi des normes pour l'obtention de la protection internationale, déterminé des responsabilités et créé de nouvelles institutions. Les États membres répugnent

⁽²⁾ Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Conseil de l'Union européenne, 13440/08, 24 septembre 2008.

⁽³⁾ Rapport du groupe consultatif sur l'avenir de la politique dans le domaine des affaires intérieures «Liberty, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World» («Liberté, sécurité, vie privée: les affaires intérieures européennes dans un monde ouvert»), juin 2008.

⁽⁴⁾ COM(2009) 262.

⁽⁵⁾ JO C 128, 18 mai 2010, p. 80.

⁽⁶⁾ JO C 204, 9 août 2008, p. 77.

⁽⁷⁾ JO C 218, 11 septembre 2009, p. 78.

⁽⁸⁾ COM(2008) 360 final.

⁽⁹⁾ COM(2008) 815 final; COM(2008) 820 final; COM(2008) 825 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 66 final.

toutefois, pour bon nombre d'entre eux, à harmoniser véritablement leur législation et leurs politiques. Sans le soutien des États membres, la construction européenne, législative et institutionnelle, risque de devenir inefficace et coûteuse. Ils n'aperçoivent pas encore nettement les avantages d'une politique européenne commune en matière d'asile, ni n'assument clairement leurs responsabilités.

2.9 Le Comité économique et social européen a développé des propositions constructives dans ce domaine, en accueillant avec satisfaction les progrès accomplis dans les pratiques de l'Union et des États membres. Dans ses prises de position, il s'est rangé ouvertement derrière des principes et des valeurs qui privilégient les droits fondamentaux de la personne et a proposé des mesures qui visent à favoriser l'épanouissement personnel et professionnel des bénéficiaires d'une protection internationale. De même, il a relevé à de multiples reprises les limites et les incohérences des politiques européennes, qu'elles en soient au stade du projet ou à celui de la mise en œuvre. Dans ce domaine, il convient d'ajuster les politiques et les instruments d'une manière consensuelle, qui associe dans un véritable dialogue les États membres, les institutions communautaires, les organisations de la société civile, le monde de l'entreprise et les communautés locales.

3. Observations générales

La valeur ajoutée du régime d'asile européen commun pour les demandeurs et les États membres

3.1 Le Comité estime qu'une démarche qui souligne les avantages du régime d'asile européen commun est prometteuse et potentiellement susceptible de restaurer la confiance des acteurs intéressés, les États membres en particulier, dans le processus d'élaboration de ce dispositif.

3.2 Le Comité exprime également son accord avec les buts que s'assigne l'Union européenne s'agissant de perfectionner le régime d'asile européen commun. Il attire toutefois l'attention sur l'hiatus qui sépare les objectifs fixés au niveau européen et les pratiques nationales suivies en la matière et pourrait être amplifié par la crise économique et ses retombées sociales et politiques.

3.3 Il n'est pas possible de bâtir le régime d'asile européen commun sans l'ancrer solidement dans un ensemble de valeurs et de principes communs, qui place au cœur des actions de l'Union et de ses États membres la dignité et la sécurité de la personne humaine.

3.4 L'asymétrie des pressions auxquelles sont soumis les divers États membres telle qu'elle se reflète dans les disparités des taux d'acceptation, le nombre de décisions contestées et les mouvements secondaires de demandeurs d'asile, font toutefois apparaître que le principe implicite de la solidarité entre les États membres n'est pas appliqué.

3.5 La propension des États membres à limiter l'harmonisation de la législation et des pratiques nationales sape les bases

du régime d'asile européen commun. L'harmonisation ne constitue pas un problème de la politique d'asile mais le principal instrument qui permet de concrétiser les avantages du régime d'asile européen commun. Elle réduira la pression administrative et financière qui s'exerce sur certains États membres et garantira par ailleurs un niveau de protection plus élevé aux demandeurs d'asile, en tout cas dans la phase initiale du processus. Si l'on veut qu'elle produise les résultats escomptés, elle ne doit pas se faire vers le plus petit commun dénominateur en matière de protection.

3.6 Le contenu de la protection internationale constitue un volet sensible de la politique d'asile. Les différences entre États membres sont également plus importantes qu'en matière de procédure d'octroi de la protection internationale proprement dite. Si l'on donne à la protection une teneur plus riche, qui se traduira par la reconnaissance des qualifications et l'accès à l'instruction et à l'emploi, les bénéficiaires de protection internationale peuvent contribuer à augmenter la prospérité individuelle et collective.

3.7 Pour apporter une assistance satisfaisante à la politique d'asile, les institutions spécialisées, en particulier Frontex et le Bureau européen d'appui en matière d'asile, doivent disposer d'attributions claires, bénéficier d'un appui financier à la mesure de leurs responsabilités et présenter un mode de fonctionnement transparent, qui assure le respect des procédures et des droits fondamentaux des demandeurs et bénéficiaires de la protection internationale. Le soutien financier d'institutions efficaces peut offrir une excellente illustration des avantages qui découlent d'une véritable politique commune d'asile.

4. Observations particulières

4.1 Le Comité estime que les différentes facettes de la politique d'asile sont corrélées. Son échec ou son succès sera fonction d'un certain nombre de paramètres essentiels: protection efficace des droits de l'homme, solidarité entre les États membres, harmonisation de la législation et des politiques afférentes, enrichissement du contenu de la protection octroyée et financement adéquat des institutions européennes chargées de ce domaine. De l'avis du Comité, il est prioritaire de gagner l'adhésion du grand public, de la société civile et des gouvernements des États membres à une politique européenne commune d'asile. C'est en la mettant rapidement en œuvre et en obtenant des résultats concrets, en particulier dans les cas à valeur de banc d'épreuve, qu'il sera possible d'arriver à ce but.

Le respect des droits de l'homme à tous les stades de l'accès à la protection internationale

4.2 Dans ses positions, le Comité n'a cessé de souligner qu'en matière de protection internationale, ce sont des normes communes, non minimales, qui sont nécessaires⁽¹¹⁾. Elles assureront un respect accru des droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale par les mesures suivantes:

— la garantie de l'accès au territoire,

⁽¹¹⁾ JO C 204, du 9 août 2008, p. 77, JO C 218, 11 septembre 2009, p. 78.

- la liberté de choix du lieu où est formulée la demande d'asile et de protection,
- l'examen en premier lieu du statut conventionnel et en deuxième lieu de la protection subsidiaire, si et seulement si les conditions requises au premier statut ne sont pas remplies,
- le non-refoulement si les jours du demandeur sont en danger dans son pays d'origine ou dernier pays de transit,
- le recours suspensif de mesures d'expulsion tant que la décision n'est pas rendue par le tribunal compétent, afin de rendre pleinement effectif ce droit de recours, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme,
- la protection particulière requise par les mineurs ou supposés,
- le respect des droits autonomes des personnes et en particulier des femmes de déposer une demande de protection.

4.3 Il est capital que durant les procédures, les demandeurs d'asile puissent s'exprimer dans leur langue maternelle et bénéficier, à toutes les étapes, d'une assistance juridique gratuite.

4.4 Le rejet d'une demande de protection internationale doit être clairement motivé, et s'accompagner d'indications, notamment relatives aux modalités et aux délais, quant à l'introduction d'éventuels recours. En tout état de cause, la mesure d'expulsion doit de toute façon être suspendue dans l'attente du résultat du recours éventuel ⁽¹²⁾.

4.5 La «rétention – détention» ne devrait survenir qu'en dernière instance, après l'épuisement des alternatives et jamais sans qu'un tribunal compétent ait rendu une décision, en respectant les droits de la défense, conformément à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁽¹³⁾. Les décisions prises doivent pouvoir être contestées dans le cadre d'une procédure d'appel.

4.6 Le Comité met en exergue la situation particulière des femmes, qui éprouvent beaucoup plus de difficultés que les hommes à demander asile et à obtenir le statut de réfugié. De même, il attire l'attention sur la problématique des mineurs dans la politique d'asile et souligne qu'il importe de protéger efficacement leurs intérêts et leur sécurité.

4.7 Le Comité relève avec inquiétude que les phénomènes connexes de l'immigration et de l'asile, comme le trafic d'êtres

humains ou l'abus, ne sont pas suffisamment traités en ce qui concerne les États membres et les pays tiers, en particulier ceux de transit. Les pays n'ayant pas ratifié la Convention de Genève de 1951 ne peuvent être les partenaires de l'Union européenne en matière de politique d'asile. Il n'est pas possible de garantir le succès de la politique d'asile en l'absence d'un accord institutionnel solide avec les États de transit, qui tolèrent souvent les atteintes aux droits et à la sécurité des personnes en situation de risque.

Une solidarité accrue entre les États membres sur la base de l'intérêt commun et du partage des responsabilités

4.8 Eu égard aux disparités qui existent dans l'exposition des différents États membres au flux de réfugiés, certains d'entre eux ont tendance à réagir en instaurant des règles restrictives pour l'octroi de la protection internationale. La politique d'asile doit assister efficacement ces pays pour ce qui est de gérer les demandeurs et, surtout, d'améliorer le contenu de la protection. Le Comité convient que pour concrétiser cette aide, il importe de prévoir une nouvelle procédure qui suspende les transferts au titre de Dublin vers un État membre responsable qui subirait des pressions supplémentaires ⁽¹⁴⁾.

4.9 Une coopération renforcée avec les pays qui subissent de telles pressions présente de multiples avantages. En premier lieu, elle limitera la circulation secondaire, d'un État membre à l'autre. Par ailleurs, la répartition plus équitable des demandes d'asile permettra de mieux gérer le processus et assurera une intégration plus poussée des bénéficiaires de protection internationale au sein des pays de l'Union.

Une harmonisation effective et axée sur l'amélioration de la protection des personnes en situation de risque

4.10 Le traitement des demandes d'asile ressortit aux compétences des autorités des États membres. Des traditions divergentes subsistent dans ce domaine, du fait des carences dans l'harmonisation des législations nationales; la situation du pays d'origine est évaluée de manière variable; on constate l'absence de pratiques communes au niveau européen; les capacités administratives sont contrastées; enfin, la pression des candidats à une protection internationale n'est pas répartie de manière géographiquement égale. Par conséquent, les niveaux de protection accordés par les différents États membres sont très divers, ce qui explique que les mouvements secondaires de réfugiés au sein de l'UE persistent ⁽¹⁵⁾.

4.11 Une étape nécessaire consiste à analyser les demandes d'asile sur une base commune. À de très nombreuses reprises, le Comité a préconisé que l'on abandonne les listes de pays censés être sûrs pour les remplacer par un système qui évalue en temps réel les risques courus dans les pays tiers, à l'échelle individuelle et collective. Le dispositif est prévu parmi les tâches du Bureau européen d'appui en matière d'asile. Ce système commun d'évaluation devra utiliser un jeu de définitions communes, en y intégrant les agences de protection et la protection à l'intérieur du territoire de l'État concerné.

⁽¹²⁾ Avis CESE du 28 avril 2010 sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (refonte)» (COM(2009) 554 final – 2009/0165 (COD), rapporteur: M. PEZZINI).

⁽¹³⁾ JO C 317, 23 décembre 2009, p.110.

⁽¹⁴⁾ JO C 317, 23 décembre 2009, p. 115.

⁽¹⁵⁾ JO C 218, 11 septembre 2009.

4.12 Le Comité considère que les agences de protection non étatiques peuvent fournir des services utiles, voire indispensables quelquefois à court terme, surtout pour résoudre des problèmes humanitaires. Il estime toutefois qu'il n'est pas envisageable de leur confier, fût-ce partiellement, la responsabilité d'assurer la protection des personnes sur un territoire donné, qui ne peut l'être qu'à des structures étatiques. La protection à l'intérieur du pays n'est valable que dans le cas où la majeure partie du territoire se trouve sous le contrôle d'un pouvoir central capable et désireux de garantir l'ordre intérieur, un niveau minimal de services publics et une protection adéquate des droits et de la sécurité des individus.

4.13 Le Comité se félicite de l'évolution vers l'uniformisation du contenu des deux statuts de protection (réfugié et protection subsidiaire). Il a apporté à plusieurs reprises son soutien à cette évolution, qui garantira à l'avenir une protection plus complète des personnes en situation de risque et leur assurera une meilleure intégration dans les pays membres de l'Union. De même l'uniformisation de ces deux statuts de protection ne doit pas avoir pour effet, direct ou indirect, de réduire le niveau de protection et la qualité de leur contenu⁽¹⁶⁾ mais bien de les renforcer.

4.14 La responsabilité que détiennent les gouvernements nationaux dans la gestion de la politique d'asile ne peut induire qu'ils instaurent des pratiques totalement divergentes. Certains États membres, comme les Pays-Bas ou la Suède, ont développé en la matière un éventail de bonnes pratiques, susceptibles d'inspirer des mesures analogues dans d'autres pays. Leur rôle est sous-estimé: elles peuvent indiquer comment la politique d'asile peut être mise en pratique et limiter les frais d'expérimentation au niveau national.

Une protection internationale au contenu plus substantiel

4.15 Dans ce domaine, les politiques et les programmes nationaux sont variés. Toutefois, cette appréciation est intuitive, vu qu'il n'existe pas d'analyse fouillée de ces dispositifs dans les États membres. En l'absence de mesures anticipatrices, l'octroi de la protection internationale sera vidé de sa substance et aura pour conséquence de soumettre à une discrimination implicite les personnes bénéficiant de ce statut. Le Comité recommande d'associer les syndicats et le patronat à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'asile au niveau national.

4.16 Le Comité envisage que soient incluses dans ce mécanisme des dispositions relatives à la reconnaissance et à l'équivalence des diplômes et des qualifications, ainsi que des mesures

facilitant l'accès des bénéficiaires de protection internationale à des programmes de formation professionnelle⁽¹⁷⁾. Il s'agit de pas importants sur la voie de l'intégration de ces personnes à l'économie et à la société et sur celle de l'amélioration de leur qualité de vie. Pour ce qui est de l'accès au marché de l'emploi, il importe de le renforcer au moyen de mesures actives de lutte contre la discrimination et d'incitation des acteurs économiques.

Renforcement et financement adéquat des institutions responsables de la politique d'asile

4.17 Le Comité considère que les activités du Bureau européen d'appui en matière d'asile doivent revêtir le plus rapidement possible un caractère opérationnel. Il convient que son budget lui permette de déployer son action, complexe et dense, logistiquement parlant. Pour ne prendre que cet exemple, il se doit de développer en priorité le système européen commun d'évaluation du risque dans les pays tiers, qui constitue une composante importante de la politique d'asile. Le financement adéquat qui lui sera accordé pourrait mettre en évidence les avantages de disposer d'institutions et de procédures communes au niveau européen. Il est nécessaire qu'il fonctionne en coordination avec les autres structures de l'UE et, plus particulièrement, avec les gouvernements des États membres.

4.18 Le financement des différents éléments de la politique d'asile doit être reconsidéré. Il y a lieu de l'accroître et de l'orienter vers des instruments qui produisent les meilleurs résultats et procurent une aide réelle aux États membres. La solidarité comporte un volet financier, qu'il ne faut pas ignorer. Le Fonds européen pour les réfugiés, par exemple, dispose d'un budget - environ 5 millions d'euros - qui est nettement trop chiche pour fournir un soutien utile à la mise en œuvre de la politique d'asile au niveau européen et national.

4.19 Le Comité a relevé avec inquiétude une série de pratiques des gouvernements des États membres et de l'agence Frontex en matière d'expulsion de personnes susceptibles de nécessiter une protection internationale⁽¹⁸⁾. Ces opérations, dont la fréquence et l'ampleur se sont accrues, doivent se dérouler dans des conditions de pleine transparence et de responsabilité pleinement assumée⁽¹⁹⁾. Le Comité recommande que Frontex et le Bureau européen d'appui en matière d'asile collaborent dans le but de prévenir les violations des droits de l'homme. Expulser des personnes vers des pays ou des zones où leur sécurité est menacée constitue une violation flagrante du principe de non-refoulement.

⁽¹⁷⁾ Idem à la note de bas de page 16.

⁽¹⁸⁾ Voir le rapport de Human Rights Watch (HRW) intitulé: «Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers» («Repoussés, malmenés: L'Italie renvoie par la force les migrants et demandeurs d'asile arrivés par bateau, la Libye les maltraite»), Human Rights Watch 2009.

⁽¹⁹⁾ Le Comité salue la volonté de la Commission européenne de rendre transparent le déroulement des procédures dans ce domaine.

⁽¹⁶⁾ Avis du CESE du 28 avril 2010 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection (refonte) (COM(2009) 551 final/2 – 2009/0164 (COD), rapporteur: M. PIRVULESCU).

4.20 Le CESE estime ⁽²⁰⁾ qu'il conviendrait de réaliser un effort de formation du personnel de Frontex en vue d'améliorer les points suivants:

- mieux coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres,
- élaborer des normes communes en matière de formation,
- fournir aux États le soutien nécessaire à l'organisation de l'accueil et du rapatriement, avec le soutien de médiateurs culturels,

- préparer les fonctionnaires en matière de droit humanitaire de l'asile établi par l'UE.

4.21 Le Comité recommande qu'en matière de politique d'asile, le développement institutionnel s'accompagne d'une intégration accrue des organisations de la société civile dans son processus décisionnel et dans son déroulement opérationnel. Les y associer de la sorte rehaussera la crédibilité de la politique commune tout en contribuant à améliorer durablement les instruments utilisés.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽²⁰⁾ Avis CESE du 28 avril 2010 sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (refonte)» (COM(2009) 554 final – 2009/0165 (COD), rapporteur: M. PEZZINI).

Avis du Comité économique et social européen sur «La méthode ouverte de coordination et la clause sociale dans le contexte de la stratégie “Europe 2020”» (avis exploratoire)

(2011/C 44/04)

Rapporteur général: **M. OLSSON**

Par lettre du 28 avril 2010, M^{me} Laurette ONKELINX, vice-première ministre belge et ministre des affaires sociales et de la santé publique, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidence belge et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur

«La méthode ouverte de coordination et la clause sociale dans le contexte de la stratégie Europe 2020».

Le 25 mai 2010, 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 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010) de nommer M. Jan OLSSON rapporteur général, et a adopté le présent avis par 61 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite que la présidence belge ait pris l'initiative de recourir à la clause sociale horizontale et à une méthode ouverte de coordination renforcée, car cela souligne le fait que **la cohésion sociale doit aller de pair avec une coordination renforcée de la politique économique**, afin que puissent être atteints tous les objectifs définis dans la stratégie Europe 2020.

1.2 **Une réelle participation de la société civile organisée à chaque étape et à tous les niveaux** est indispensable pour garantir une mise en œuvre efficace de la clause horizontale et de la méthode ouverte de coordination. Le CESE suggère que la Commission consacre un **«rapport de gouvernance»** annuel à cette participation. Le CESE peut y contribuer et propose en outre que les projets pilotes de participation soient financés par le programme PROGRESS. Le Comité recommande par ailleurs l'adoption d'un **Code de bonnes pratiques pour la gouvernance participative** de la méthode ouverte de coordination.

1.3 Le CESE souligne la nécessité impérieuse de se doter d'un processus de coordination qui intègre **l'interaction entre l'ensemble des objectifs et des politiques. Il devrait s'agir de la principale ligne directrice** pour la mise en œuvre de la clause sociale et de la méthode ouverte de coordination. La Commission devrait prendre la tête de cette coordination, avec l'aide du Comité de la protection sociale et du Comité de l'emploi. Ces deux comités devraient s'ouvrir pour accueillir des représentants d'acteurs extérieurs.

1.4 **La mise en œuvre de la clause sociale horizontale doit être efficace. Les évaluations de l'impact social** devraient porter sur **l'ensemble des dix lignes directrices intégrées** pour l'emploi et les politiques économiques, être publiées et intégrées dans les processus de la méthode ouverte de coordination. Il convient de mettre l'accent sur les effets sur l'emploi, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté et les risques sociaux.

1.5 Le CESE est **favorable à une méthode ouverte de coordination renforcée**, afin que l'emploi, la protection sociale et l'inclusion sociale ne soient pas marginalisés dans l'actuel contexte de crise. La méthode ouverte de coordination **devrait acquérir une dimension plus locale**, et se rattacher ainsi aux actions ciblées menées sous la houlette du Fonds social

européen. Les examens par les pairs fondés sur un apprentissage mutuel devraient permettre d'élaborer des **feuilles de route nationales pour la cohésion sociale**. Les indicateurs devraient en outre mettre l'accent sur des **critères qualitatifs de bien-être**. Le CESE exprime son soutien à la **plateforme européenne contre la pauvreté**, mais estime que la méthode ouverte de coordination et la clause horizontale peuvent également contribuer au développement d'autres initiatives phares.

2. Contexte

2.1 La présidence belge de l'UE a demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur le thème suivant: de quelle manière l'UE peut-elle parvenir à une cohésion sociale grâce à la stratégie Europe 2020 et en renforçant la méthode ouverte de coordination; quel rôle concret peut jouer la clause sociale horizontale dans la dimension sociale des politiques européennes et comment pourrait-on mettre cela en œuvre?

2.2 L'avis sera une contribution à la conférence qu'organisera la présidence belge les 14 et 15 septembre 2010 sur le thème de la coordination de l'UE dans le domaine social dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

2.3 Dans sa communication consacrée à cette même stratégie, la Commission européenne insiste sur la nécessité d'associer les partenaires sociaux et les représentants de la société civile à tous les niveaux. Elle affirme que *«...le Comité économique et social et le Comité des régions devraient également être associés plus étroitement aux débats»*.

2.4 Afin d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, le Conseil européen du 17 juin 2010 a convenu de cinq grands objectifs (taux d'emploi, recherche et développement, gaz à effet de serre, éducation et inclusion sociale) qui sont, selon lui, étroitement liés les uns aux autres et qui se soutiennent mutuellement. Les fondements d'une «gouvernance économique beaucoup plus étroite» ont ainsi été jetés, la priorité étant donnée au renforcement de la «coordination des politiques économiques». Des mécanismes de suivi efficaces sont indispensables au succès de la mise en œuvre des objectifs. Le Conseil a convenu de s'attacher à ce que vingt millions de personnes ne soient plus confrontées au risque de pauvreté, tout en laissant les États membres libres de définir leurs propres objectifs nationaux,

sur la base d'au moins un des trois indicateurs suivants: risque de pauvreté, dénuement matériel et fait de vivre dans un ménage sans emploi.

2.5 La stratégie Europe 2020 préconise un mélange de mesures européennes et nationales visant à atteindre une «croissance intelligente, durable et inclusive». Dix lignes directrices intégrées pour les politiques économiques et de l'emploi soutiennent les cinq objectifs majeurs, sept initiatives phares seront lancées. Les États membres définiront les objectifs nationaux et les modalités de mise en œuvre qui tiendront compte des contextes nationaux; ils élaboreront en outre des programmes nationaux de réforme.

2.6 La «clause sociale» horizontale (article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) est une nouveauté apportée par le traité de Lisbonne; elle prévoit que *«dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine»*.

2.7 Cet article est lié aux autres clauses horizontales que contient le traité (articles 8, 10, 11 et 12 du TFUE), à savoir l'égalité entre les hommes et les femmes, la protection de l'environnement et celle du consommateur qui sont des dispositions introduites par le traité d'Amsterdam, et la non-discrimination, qui était inscrite dans le traité de Lisbonne.

2.8 La méthode ouverte de coordination a été définie comme un instrument de la stratégie de Lisbonne en 2000. En somme, le Conseil définit des objectifs qui sont traduits en plans d'action et en programmes de réforme nationaux, les progrès étant mesurés au moyen d'évaluations comparatives, d'indicateurs, d'examen par les pairs, et à travers l'échange des meilleures pratiques. En vertu du traité de Lisbonne, le modèle de la méthode ouverte de coordination possède en outre une base juridique pour certains domaines politiques (articles 149, 153, 156, 168, 173 et 181 du TFUE).

3. Observations générales

3.1 Afin de surmonter la profonde crise économique et sociale qu'elle traverse, l'Europe évolue vers une coordination renforcée de ses politiques économiques. Le CESE souligne que si l'on souhaite atteindre tous les objectifs de la stratégie Europe 2020, le progrès social doit accompagner les réformes économiques. Il est dès lors primordial de créer un lien entre les dimensions économique, sociale et environnementale de la stratégie. Des politiques intégrées qui se renforcent mutuellement auront besoin de tous les instruments pour être pleinement exploitées, coordonnées et renforcées.

3.2 Dans ce contexte, le CESE se félicite que la présidence belge mette l'accent sur la gouvernance et la cohésion sociale en insistant sur la clause sociale horizontale et sur une méthode ouverte de coordination renforcée. Il convient de conserver ce

cap dans le cadre d'une approche à long terme. Le Comité exhorte le gouvernement hongrois à faire de cette question une priorité en vue de sa future présidence de l'UE.

3.3 Néanmoins, le Comité souhaite également souligner que les dispositions de la Charte des droits fondamentaux devraient être prises en compte lors du renforcement des instruments qui doivent permettre de concrétiser les progrès sociaux.

3.4 Le CESE a régulièrement mis l'accent sur le fait qu'une réelle participation des citoyens et de la société civile organisée à tous les niveaux du processus constitue un aspect indispensable de la gouvernance. En matière de réformes économiques et sociales, il faut parvenir à un consensus avec les partenaires sociaux et les autres acteurs concernés, ce qui augmentera les chances d'atteindre les objectifs majeurs.

3.5 Le CESE fait observer qu'il est impératif d'associer étroitement les partenaires sociaux et les représentants de la société civile à la définition des objectifs nationaux et à l'élaboration des programmes nationaux de réforme, de même qu'au renforcement de la méthode ouverte de coordination et à la mise en œuvre de la clause sociale horizontale. Il conviendrait en outre de prendre en compte les points de vue de la société civile organisée lorsque la Commission et le Conseil valident les objectifs et évaluent les progrès.

3.6 La stratégie Europe 2020 doit être mise en œuvre à chaque échelon territorial. Une approche «ascendante» doit être accompagnée d'initiatives européennes allant du haut vers le bas, lorsqu'il s'agit de concevoir et de mettre en œuvre les politiques sociales de l'UE. C'est pourquoi la société civile organisée doit construire des partenariats réels et efficaces avec les collectivités territoriales et les parlements régionaux, afin de définir des objectifs régionaux ainsi que des mesures politiques adéquates. Il existe à cet égard un lien avec une mise en œuvre efficace du principe de partenariat qui devrait à l'avenir déterminer l'utilisation et l'attribution des fonds structurels de l'UE, ce qui permettrait d'exploiter les synergies entre la stratégie Europe 2020 et le Fonds social européen (FSE) ⁽¹⁾.

3.7 Le CESE préconise par ailleurs la participation active des Conseils économiques et sociaux nationaux et des organisations similaires.

3.8 Le CESE propose que, parallèlement au rapport annuel sur l'état d'avancement des programmes nationaux de réforme dans les États membres, la Commission européenne élabore un «rapport de gouvernance» fondé sur la gouvernance participative de la méthode ouverte de coordination et la clause sociale horizontale, au sujet duquel il conviendrait de consulter le Parlement européen, le CESE ainsi que le CdR. Le CESE pourrait s'appuyer sur son réseau de conseils économiques et sociaux nationaux et d'organisations similaires pour suivre la participation de la société civile organisée. Le CESE pourrait même publier ses propres rapports.

⁽¹⁾ ECO/258, «Partenariats efficaces dans la politique de cohésion», rapporteur: M. OLSSON.

3.9 Il est tout à fait indispensable d'instaurer un processus de coordination intégrant les interactions mutuelles entre les objectifs majeurs, les lignes directrices intégrées et les initiatives phares. La Commission joue un rôle stratégiquement important puisqu'elle est à la tête de cette «coordination de la coordination». Les lignes directrices intégrées devraient être «intégrées» au vrai sens du terme; l'ensemble des politiques devraient être cohérentes et orientées sur la totalité des objectifs. Une telle intégration devrait former une sorte de ligne directrice d'ensemble lors de l'introduction des mécanismes de mise en œuvre de la clause sociale horizontale et du renforcement de la méthode ouverte de coordination. Afin de renforcer le lien entre les deux instruments, les résultats de la mise en œuvre de la clause sociale horizontale devraient être inclus dans le processus de la méthode ouverte de coordination.

3.10 Par conséquent, le CESE apporte tout son soutien aux propositions présentées le 21 mai 2010 dans la contribution du Comité pour la protection sociale à la nouvelle stratégie européenne ⁽²⁾. Le Comité pour la protection sociale souhaite que la clause sociale horizontale soit incluse dans le préambule de la proposition relative aux orientations pour les politiques économiques. Il affirme ensuite que la stratégie Europe 2020 est conçue selon une approche intégrée, ce qui appelle nécessairement une évaluation thématique et la notification des progrès réalisés en ce qui concerne sa dimension sociale.

3.11 Le CESE apprécie le travail mené par le Comité pour la protection sociale et le Comité pour l'emploi et estime que leur rôle devrait être étendu lorsque seront renforcés les instruments destinés à atteindre l'objectif de dimension sociale. Le CESE suggère que les gouvernements ne soient pas les seuls à être représentés au sein de ces deux comités, qui devraient également inclure des partenaires sociaux ainsi que d'autres organisations pertinentes de la société civile. Le CESE propose que les comités se réunissent de manière plus régulière, avec des représentants d'acteurs concernés à la fois aux niveaux européen et national. Il incombe également aux représentants gouvernementaux des deux comités d'organiser et de prendre part aux consultations des partenaires sociaux et des autres acteurs concernés de la société civile dans leur État membres d'origine.

3.12 Le CESE soutient la proposition de la Commission de développer des instruments de communication afin de permettre la participation des citoyens, des travailleurs, des entreprises et des organisations qui les représentent. L'initiative de la Commission qui consiste à prendre acte des réalités sociales peut servir d'exemple et devrait être organisée de manière permanente, en incluant également l'échelon local. Les partenaires sociaux et les organisations de la société civile doivent néanmoins eux-mêmes se montrer proactifs lorsqu'il s'agit de déterminer les modalités de mise en œuvre de la clause sociale horizontale et de la méthode ouverte de coordination. C'est pourquoi le CESE préconise le développement de projets pilotes, financés au titre du programme PROGRESS.

4. Observations spécifiques concernant la clause sociale horizontale

4.1 Les effets des clauses sociales relatives à l'environnement, à l'égalité entre les hommes et les femmes et à la protection du

consommateur qui ont été introduites dans le traité il y a plus de dix ans sont avant tout informels.

4.2 Le CESE souligne que les études d'impact social constituent un élément essentiel du suivi de la stratégie Europe 2020. Elles devraient fournir des mécanismes efficaces d'évaluation des risques sociaux, être publiées et faire l'objet d'un débat public. Le CESE souhaite souligner qu'il convient tout particulièrement de suivre les effets sur l'emploi et le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté.

4.3 Secondée par le Comité pour la protection sociale et le Comité pour l'emploi, la Commission devrait endosser cette responsabilité. Les partenaires sociaux européens et les autres principaux acteurs devraient y prendre activement part. Leur point de vue devrait être publié en même temps que les évaluations (en annexe). À cet égard, il convient de noter que la Commission a d'ores et déjà défini les mécanismes des études d'impact social à travers l'évaluation d'impact intégrée; cependant, leur visibilité et leur utilisation demeurent faibles.

4.4 Selon le CESE, il convient de s'assurer que la politique économique et l'assainissement budgétaire permettent de renforcer l'emploi, de diminuer le nombre de personnes vivant dans la pauvreté et d'améliorer les droits sociaux. De ce fait, l'évaluation sociale devrait surtout couvrir l'ensemble des dix lignes directrices intégrées pour l'emploi et les politiques économiques. Cependant, d'autres mesures adoptées pour atteindre les cinq objectifs majeurs pourraient, le cas échéant, faire l'objet d'une évaluation.

4.5 Des évaluations de l'impact social devraient en outre être menées aux niveaux national et régional.

4.6 Un premier rapport devrait être achevé au mois de décembre 2010 pour pouvoir être intégré dans la première évaluation annuelle de la stratégie Europe 2020.

5. Observations spécifiques concernant la méthode ouverte de coordination

5.1 Le CESE a souvent critiqué la méthode ouverte de coordination qui n'a pas eu les résultats escomptés. Au niveau national, elle est inefficace et invisible. Elle n'intègre pas suffisamment les partenaires sociaux ni les autres organisations de la société civile.

5.2 D'un autre côté, des améliorations ont pu être observées, notamment dans le domaine de l'inclusion sociale, et dans plusieurs de ses avis, le CESE a vigoureusement préconisé d'introduire cette méthode dans de nouveaux secteurs politiques (tels que la santé, la politique à l'égard de la jeunesse, les défis démographiques, l'immigration et l'asile).

5.3 Le CESE est fermement convaincu que dans le contexte de l'actuelle crise, la méthode ouverte de coordination devrait être renforcée, afin de prévenir la marginalisation des politiques ayant trait à la protection et à l'inclusion sociales.

⁽²⁾ Conseil 9964/10.

5.4 Le CESE est pleinement favorable à la création d'une «plateforme européenne contre la pauvreté» qui devrait être un instrument permettant de stimuler l'engagement des entreprises, des travailleurs et des citoyens en général à réduire l'exclusion sociale grâce à des mesures concrètes. Cette plateforme et la méthode ouverte de coordination profiteront mutuellement de leur expérience. Le CESE considère néanmoins que la méthode ouverte de coordination peut également contribuer à d'autres initiatives phares, en particulier si elle s'appuie sur les études d'impact social de la clause horizontale.

5.5 Le CESE a proposé de renforcer la méthode ouverte de coordination en définissant des objectifs contraignants au niveau national, afin de mettre en œuvre la stratégie Europe 2020. Cette position est mise en exergue dans plusieurs avis du CESE, parmi lesquels le très récent avis sur les lignes directrices pour l'emploi ⁽³⁾ qui préconise la définition d'objectifs nettement plus ambitieux et plus mesurables en matière d'emploi, d'éducation et d'inclusion sociale, étayés par une meilleure coordination politique. Le CESE apporte en outre tout son soutien à la demande formulée lors de sa conférence biennale à Florence, concernant l'intégration, dans la stratégie «Europe 2020», d'indicateurs expressément conçus pour mesurer le bénéfice d'une éducation dans les premières années de la vie sur la réduction de l'exclusion sociale dans les phases ultérieures de l'existence.

5.6 Le CESE souligne néanmoins que si les États membres sont libres de choisir les indicateurs les plus appropriés (voir ci-dessus, paragraphe 2.4), la méthode ouverte de coordination devrait permettre d'effectuer un suivi grâce à une analyse comparative de tous les indicateurs pertinents. Un État membre ne devrait pas être en mesure d'éviter les objectifs majeurs de l'UE. Le CESE estime que le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté tel qu'il est évalué par l'indicateur de revenu relatif ⁽⁴⁾ concerne chaque État membre. En outre, il est essentiel que les objectifs nationaux soient définis sur la base d'un véritable dialogue participatif avec les acteurs concernés.

5.7 De l'avis du CESE, il convient de mieux encourager les États membres à respecter leurs engagements, par exemple grâce à un lien clair avec les financements alloués par le Fonds social européen. Cette approche pourra être renforcée si les programmes opérationnels du FSE mettent encore plus l'accent sur l'inclusion sociale, tout en s'appuyant sur un partenariat efficace avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

5.8 La méthode ouverte de coordination devrait acquérir une dimension plus locale, en définissant des plans d'action locaux et régionaux de concert avec les collectivités et les organisations locales, ce qui permettrait de refléter l'approche participative ascendante et la coordination entre les partenaires et les politiques, notamment avec le soutien des fonds structurels. Le fait de décentraliser ainsi la méthode renforcera la visibilité de l'intégration politique dont nous avons tant besoin.

5.9 Le CESE est fermement convaincu que la gouvernance participative (et surtout la participation de la société civile organisée) de la méthode ouverte de coordination devrait faire l'objet d'une évaluation comparative fondée sur des indicateurs, des examens par les pairs, l'apprentissage mutuel et les échanges de bonnes pratiques. Le CESE suggère qu'une telle évaluation soit conçue comme un code de bonnes pratiques par la Commission européenne et le Comité de protection sociale, en coopération avec les principaux acteurs concernés au niveau de l'Europe. Elle pourrait être fondée sur les critères suivants ⁽⁵⁾:

- structure du dialogue;
 - tous les acteurs concernés devraient y prendre part
 - type de dialogue – auquel il convient d'encourager une véritable participation – ne se limitant pas à des activités d'information et de consultation
 - association des niveaux régional et local au processus, grâce aux plans d'action participatifs, etc.
 - participation des Conseils économiques et sociaux nationaux
- participation en temps utile d'acteurs concernés tout au long du cycle politique
- document retraçant le résultat du dialogue
- définition d'objectifs nationaux et régionaux
- définition et suivi des indicateurs
- participation des acteurs concernés aux examens par les pairs, à l'apprentissage mutuel et à l'identification des meilleures pratiques
- contribution des acteurs concernés aux mesures concrètes visant à promouvoir l'emploi et l'inclusion sociale.

5.10 Il convient d'établir un lien clair entre les propositions fondées sur des «principes communs» et la méthode ouverte de coordination. Les principes communs sont des recommandations adressées aux États membres et ont, par exemple, été utilisés dans le cadre de politiques de l'UE qui portaient sur les stratégies thématiques relatives à la flexicurité, à l'inclusion active et au vieillissement actif.

5.11 Les résultats de la méthode ouverte de coordination devraient ensuite ouvrir la voie aux propositions concernant l'utilisation d'autres instruments tels que les «coopérations renforcées» entre États membres, l'utilisation de la méthode communautaire, et d'autres.

⁽³⁾ Voir avis du CESE du 27.5.2010 sur «Les lignes directrices pour l'emploi», rapporteur général: M. GREIF, CESE 763/2010.

⁽⁴⁾ Le seuil de pauvreté correspond à un revenu inférieur à 60 % du revenu moyen.

⁽⁵⁾ Voir aussi par exemple: «EU Policy Coordination beyond 2010: Towards an inclusive governance architecture» [La coordination politique dans l'UE au-delà de 2010: vers une architecture de gouvernance inclusive], Jonathan ZEITLIN.

5.12 Le CESE insiste sur le fait que les indicateurs devraient aller au-delà des performances économiques en identifiant également des indicateurs de bien-être sociétal comme l'a proposé la commission STIGLITZ ⁽⁶⁾. Précédemment, le CESE avait identifié des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant d'évaluer la politique sociale, notamment en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, d'emploi des jeunes, de «travailleurs pauvres», de personnes handicapées, d'emplois de qualité, de pauvreté subie par les enfants et les jeunes, de répartition des revenus, de systèmes de salaire ou de revenu minimum et d'accès aux services de santé et aux services sociaux. Un indicateur de la «qualité de vie» utilisable sur le plan pratique et couvrant six domaines différents a également été proposé ⁽⁷⁾, de même que des indicateurs qualitatifs permettant de mesurer l'accessibilité et la qualité par rapport aux attentes des citoyens, ainsi que la participation des utilisateurs et le traitement convivial.

5.13 Si des indicateurs doivent être instaurés aux niveaux européen, national et régional, le CESE souligne que les acteurs concernés devraient être invités à prendre part à leur définition et à leur évaluation.

5.14 Le CESE estime qu'il est important que les États membres fassent rapport des progrès accomplis dans la réalisation de chaque objectif en utilisant des indicateurs européens

comparables mais révisables, non seulement pour élaborer un classement comme le suggère le rapport KOK ⁽⁸⁾, mais aussi pour servir d'outil de diagnostic qui permettra aux acteurs nationaux et locaux de procéder à des améliorations et de s'autocorriger.

5.15 Des systèmes efficaces d'apprentissage mutuel, de diffusion des meilleures pratiques et d'exploitation de mesures non législatives requièrent la participation de responsables politiques à tous les niveaux. Compte tenu du fait que les partenaires sociaux et les autres acteurs de la société civile concernés possèdent une connaissance unique et une vaste expérience en matière de politiques sociales et d'emploi, ils doivent contribuer à l'identification et à l'évaluation des possibilités de diffusion des meilleures pratiques, notamment des mesures innovantes.

5.16 Les examens par les pairs qu'effectuent les États membres devraient être renforcés grâce à la participation des partenaires sociaux et d'autres acteurs concernés. Les examens, fondés sur l'apprentissage mutuel et les meilleures pratiques, devraient se conclure par des recommandations publiques adressées aux États membres, accompagnées d'une feuille de route pour la cohésion sociale.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁶⁾ Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social.

⁽⁷⁾ Voir CESE avis du 22.8.2008 intitulé «Dépasser le PIB – Indicateurs pour un développement durable», rapporteur: M. SIECKER, JO C 100 du 30.04.2009, p. 53-59.

⁽⁸⁾ «Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi», rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim KOK, novembre 2004.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Développement des prestations sociales»

(2011/C 44/05)

Rapporteur général: **M. VERBOVEN**.

Par lettre du 29 avril 2010, M^{me} Laurette ONKELINX, vice-première ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidence belge et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le:

«Développement des prestations sociales»

Le 25 mai 2010, 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 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010) de nommer M. Xavier VERBOVEN rapporteur général, et a adopté le présent avis par 66 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se réjouit que la question du développement des allocations sociales fasse l'objet d'une Conférence spécifique dans le cadre de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne. Le Comité reconnaît que la protection sociale est un important outil de redistribution, de cohésion sociale et de solidarité qui doit être au cœur de la construction du projet européen. Les droits sociaux fondamentaux garantissent notamment l'accès à des revenus sociaux adéquats lors de la survie de certains risques sociaux ou à une aide sociale et au logement pour tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Le CESE rappelle que le 30 novembre 2009, il a adopté une déclaration qui demande à la Commission la mise en œuvre d'un Programme d'action sociale ⁽¹⁾ afin de garantir que les droits sociaux fondamentaux soient traités à égalité avec les règles de concurrence et les libertés économiques.

1.2 Le CESE tient à souligner le rôle de facteur productif de la politique sociale. Il rappelle à nouveau que si elles sont conçues de manière appropriées, les politiques sociales et du marché du travail contribuent à promouvoir tant la justice sociale que l'efficacité et la productivité économiques. L'essentiel du modèle social européen repose sur une bonne cohérence entre efficacité économique et progrès social ⁽²⁾. Le ralliement des citoyens au projet européen dépendra de l'efficacité des politiques mises en œuvre dans ces différents domaines. Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'importance du rôle joué par la protection sociale en tant que stabilisateur économique et ce, tant en période de bonne que de mauvaise conjoncture économique ⁽³⁾.

1.3 La crise économique et sociale actuelle impose plus que jamais une stratégie européenne ambitieuse pour l'horizon 2020. Cette nouvelle stratégie - qui a été définie par la Commission ⁽⁴⁾, vient d'être approuvée lors du Conseil européen du 17 juin 2010 et devra être formellement adoptée en septembre de cette année par le Parlement - porte sur quatre domaines: la connaissance et l'innovation, une économie plus durable,

l'amélioration des niveaux d'emploi et l'inclusion sociale. Le CESE soutient cette vision pluridimensionnelle qui vise à soutenir une croissance «intelligente, durable et inclusive» mais regrette que les recommandations reprises dans son précédent avis sur «La stratégie de Lisbonne après 2010» n'aient pas été suivies d'effet sur certains points où des lacunes sont constatées. Il s'agirait notamment d'élaborer «des lignes directrices qui, assorties d'objectifs mesurables, soient spécifiquement consacrées à l'égalité entre les sexes, à la lutte contre les régimes d'emplois dont la couverture est déficiente, au passage à une économie à faibles émissions de CO₂, à la réduction de la pauvreté, y compris celle qui affecte ceux qui ont un emploi, et à la prévention de l'exclusion sociale, avec, par exemple, un soutien adapté en cas de chômage et d'incapacité de travail et pour l'accès aux services publics ⁽⁵⁾».

1.4 Le CESE accueille avec satisfaction le fait que la Stratégie Europe 2020 comprend une ligne directrice dédiée spécifiquement à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté avec comme engagement que 20 millions de personnes au moins doivent cesser d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion ⁽⁶⁾. Alors que 2010 a été déclarée année européenne de lutte contre la pauvreté, il s'avère indispensable de prendre les mesures nécessaires pour aider toutes les personnes concernées à sortir de la pauvreté.

1.5 Le Conseil est d'avis que le meilleur moyen de sortir de l'exclusion est d'accéder à un emploi durable, de qualité et rémunéré de façon appropriée. Des mesures d'amélioration structurelles devraient être adoptées afin de créer un marché du travail inclusif ⁽⁷⁾. Le CESE rappelle qu'un accord-cadre pour un marché du travail inclusif a été conclu le 9 décembre 2009 dans le cadre du dialogue social. Cet accord-cadre fait état de la volonté des partenaires sociaux de promouvoir des marchés du travail inclusifs, de maximiser le potentiel de force de travail en Europe, d'augmenter le taux d'emploi, d'améliorer la qualité de l'emploi en ce compris la formation et le développement des compétences.

⁽¹⁾ Avis du CESE, JO C 27 du 3.2.2009.

⁽²⁾ Avis du CESE, JO C 309 du 16.12.2006.

⁽³⁾ Commission européenne, Comité de la Protection sociale, *Rapport conjoint sur la Protection et l'inclusion sociale 2010*, Manuscrit, février 2010.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission COM(2010) 2020.

⁽⁵⁾ Avis du CESE, JO C 128/3 du 18.5.2010, pt 4.4.

⁽⁶⁾ Conseil européen, 17.6.2010, Conclusions, EUCO 13/10.

⁽⁷⁾ Idem 5.

1.6 Le CESE partage le point de vue du Parlement européen repris dans sa résolution du 6 mai 2009 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail⁽⁸⁾, notamment le premier considérant: *«l'inclusion active ne doit pas remplacer l'inclusion sociale, étant donné que les groupes vulnérables qui sont dans l'incapacité de participer au marché du travail ont droit à une vie digne et à la pleine participation au sein de la société, et qu'il convient par conséquent qu'un revenu minimum ainsi que des services sociaux de qualité, accessibles et abordables soient disponibles, indépendamment de la capacité d'une personne à participer au marché du travail»*.

1.7 Le CESE rappelle qu'à l'occasion de son avis du 12 juillet 1989 sur la pauvreté⁽⁹⁾, il a recommandé l'instauration *«d'un minimum social conçu pour être à la fois un filet de sécurité pour les pauvres et un levier nécessaire à leur réinsertion sociale»*. Il regrette que cet avis ainsi que la recommandation du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale⁽¹⁰⁾ n'ont, à l'heure actuelle toujours pas donné lieu à des suites appropriées. Le CESE est dès lors d'avis que l'instauration progressive d'une garantie de ressources et de prestation dans le cadre de la protection sociale devrait être envisagée par le biais d'un nouvel instrument qui, tout en tenant compte des spécificités nationales, viendrait soutenir plus efficacement les politiques de lutte contre la pauvreté menées au sein des différents États membres. L'objectif de réduction de pauvreté repris dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 est, de ce point de vue, un levier important.

1.8 En ce qui concerne les allocations sociales de remplacement, le CESE souligne qu'elles ne font à l'heure actuelle pas toutes l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) relative à la Protection sociale. Par le biais de la définition d'objectifs et via des indicateurs communs ainsi que l'échange de bonnes pratiques, celle-ci vise à réformer les systèmes de protection sociale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale, des retraites, des soins de santé et des soins de longue durée. Il en ressort que les allocations de chômage, d'incapacité de travail, de maternité ainsi que celles perçues par les personnes handicapées, les victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle ne sont pas prises en compte par cet important processus. Le CESE préconise que l'action de la MOC protection sociale soit étendue à toutes les allocations de remplacement de revenu. Il recommande notamment l'instauration d'un monitoring veillant à étudier le niveau adéquat des allocations octroyées.

1.9 Le CESE rappelle que la modernisation de nos systèmes de protection sociale passe par un équilibre efficace entre, d'une part, les incitations visant à augmenter l'offre de main-d'œuvre et, d'autre part, les mesures destinées à assurer une protection

sociale adéquate en garantissant l'efficacité des dépenses faites dans ce domaine. En ce qui concerne le premier aspect, il tient à préciser que le revenu ne devrait pas être le seul élément à prendre en compte. D'autres facteurs tels que la disponibilité, l'efficacité et la qualité de services de garde d'enfants, de dispositifs pris pour l'accessibilité des personnes handicapées, des infrastructures de placement des demandeurs d'emploi, de formation, d'enseignement et de santé publiques ont un rôle important à jouer⁽¹¹⁾. Le CESE souligne dès lors à nouveau sa volonté de voir renforcer la MOC par la mise en œuvre d'objectifs mesurables en matière de protection sociale, notamment en ce qui concerne les taux de remplacement ou de couverture, mais aussi d'accès aux services publics⁽¹²⁾. Par ailleurs, le Comité constate que la généralisation des systèmes d'activation ne fait pas l'objet d'une attention spécifique dans le cadre de la MOC protection sociale. Il préconise qu'un rapport soit réalisé dans le cadre du Comité de Protection Sociale afin d'étudier si ces dispositifs d'activation sont bien le fruit d'un équilibre entre les valeurs de solidarité, de responsabilité et de cohésion.

1.10 Le CESE souhaite insister sur le rôle essentiel que peuvent jouer les représentants de la société civile et les partenaires sociaux sur toutes les questions liées à la modernisation des systèmes de protection sociale ainsi que dans le renforcement de la MOC comme processus démocratique.

2. Introduction et mise en contexte

2.1 La protection sociale est un important outil de redistribution et de solidarité dont l'organisation et le financement relèvent de la responsabilité des États membres. Construite de manière spécifique au sein de chacun des États membres, elle se caractérise par une très grande diversité de systèmes. Elle est au cœur même du projet européen comme en atteste l'article 9 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne⁽¹³⁾ ainsi que l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux⁽¹⁴⁾ reconnaît et respecte:

- d'une part, le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection en cas de maternité, de maladie, d'accident de travail, de dépendance, de vieillesse ou de perte d'emploi;
- d'autre part, le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinés à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

2.2 En plus de garantir un revenu adéquat aux personnes inactives ou lors de la survenance de certains risques sociaux, la protection sociale doit également jouer un rôle actif de sécurisation des transitions professionnelles notamment pour assurer une bonne intégration sur le marché du travail.

⁽⁸⁾ Parlement européen, Résolution du 6.5.2009, 2008/2335(INI).

⁽⁹⁾ Avis du CESE, JO C 221 du 28.8.1989 et JO C 128/15 du 18.5.2010.

⁽¹⁰⁾ Recommandation du Conseil du 24.6.1992, 92/441/CEE, JO L 245 du 26.8.1992.

⁽¹¹⁾ Avis du CESE, JO C 302/86 du 7.12.2004.

⁽¹²⁾ Avis du CESE, JO C 128/10 du 18.5.2010 et JO C 302/86 du 7.12.2004.

⁽¹³⁾ Article 9 du TFE, JO C 115 du 9.5.2008.

⁽¹⁴⁾ Charte des droits fondamentaux, JO C 364 du 18.12.2000.

2.3 Face aux conséquences de la crise financière de 2008, les systèmes de protection sociale ont non seulement contribué à protéger les Européens contre les conséquences les plus graves de la crise financière mais ont également joué un rôle contra-cyclique de stabilisateur économique⁽¹⁵⁾. En l'absence de politiques de convergence ambitieuses, ces systèmes pourraient être mis en péril notamment par le biais de pratiques de concurrence développées par certains États membres pour lesquels la baisse des dépenses sociales constituent un levier pour attirer les investissements de capitaux étrangers. Ce processus, qui est déjà une réalité sur le plan fiscal et salarial, tend en effet à se développer sur le plan social⁽¹⁶⁾.

2.4 À l'aube de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie Europe 2020, il faut rappeler que la croissance économique et de l'emploi ne permet pas à elle seule de garantir une meilleure cohésion sociale. Ces dix dernières années, les inégalités se sont souvent accrues et la pauvreté et l'exclusion sociale restent un problème majeur dans la plupart des pays de l'UE⁽¹⁷⁾. Le CESE insiste d'ailleurs sur la nécessité de lutter contre ces phénomènes par des politiques qui ne soient pas essentiellement réactives et relatives à l'indemnisation mais également préventives et proactives afin d'agir en amont contre les situations de pauvreté. On songe en particulier au phénomène de pauvreté infantine qui peut être déterminant pour tout le développement et parcours de vie ultérieur de la personne concernée.

2.5 La protection sociale en général et les allocations sociales en particulier sont aujourd'hui confrontées à quatre enjeux majeurs:

- les conséquences de la crise avec d'une part, l'augmentation des dépenses de chômage qui est la conséquence des nombreuses pertes d'emploi et, d'autre part, les tensions sur les finances publiques qu'elle entraîne. Pour éviter les situations d'enlèvement dans le chômage de longue durée, l'amélioration et la modernisation des systèmes de protection sociale doivent se poursuivre afin d'offrir un cadre actif et sécurisé qui garantisse l'accès et le retour à l'emploi de qualité tout en s'assurant du caractère durable des systèmes;
- le phénomène de vieillissement de la population dont les conséquences seront importantes dans le secteur des pensions et des soins de santé. La solidarité intergénérationnelle implique la nécessité d'assurer des niveaux de pension suffisants ainsi que d'investir dans les besoins liés à ce phénomène, notamment le soutien à la dépendance;
- la croissance inacceptable de la pauvreté et des inégalités. Les objectifs de réduction de la pauvreté définis dans la nouvelle stratégie Europe 2020 sont ambitieux. Ils exigent un effort coordonné des États membres dans de nombreux domaines d'action politique en partenariat avec les partenaires sociaux et la société civile;
- le nécessaire renforcement du bien-être et de la cohésion sociale des citoyens européens. Ces dernières années, ceux-

ci ont montré que leurs attentes étaient importantes vis-à-vis de nouvelles politiques sociales efficaces et progressives sur le plan social et durables sur le plan économique.

3. Allocations de remplacement de revenu adéquates

3.1 Les allocations sociales destinées à apporter une garantie de revenu lors d'une période de chômage, après le départ à la pension, lors de la survenance d'une maladie ou en raison d'un handicap occupent une place prépondérante dans les systèmes de protection sociale. Quels que soient leurs modes de financement, les principes qui les fondent (assurantiel ou universel) ou leurs modalités d'octroi, elles visent toutes à assurer la garantie d'un revenu stable et adéquat lors de la survenance de ces risques sociaux. À ce titre, elles revêtent un rôle de sécurisation important tant du point de vue des individus que de la société en général. Elles doivent être considérées non comme une charge mais un investissement productif dont tout le monde tire profit.

3.2 Les importants bouleversements subis par les économies et sociétés européennes en raison de la mondialisation, des mutations technologiques, de l'amorce du phénomène de vieillissement de la population et, plus récemment, de la crise économique survenue en 2008 ont engendré de profondes mutations pour les systèmes de protection sociale en général et les allocations de remplacement de revenu en particulier. Les politiques dites de modernisation menées depuis les vingt dernières années visent essentiellement à assainir les finances publiques des différents États membres et à assurer la croissance économique, notamment par des taux d'emploi élevés. Cela a conduit à conférer aux allocations sociales un rôle prépondérant en termes d'incitant à une participation accrue au marché du travail.

3.3 Le Comité est bien conscient que le niveau de protection octroyé par ces allocations est fortement dépendant des financements publics qui subissent à l'heure actuelle d'importantes pressions en raison des conséquences de la crise économique et des enjeux du vieillissement de la population. Il tient cependant à rappeler qu'il s'oppose «à toute initiative pouvant compromettre la solidarité sur laquelle repose la protection sociale et qui est si bénéfique pour l'Europe»⁽¹⁸⁾. L'octroi d'allocations qui maintiennent partiellement les standards de vie est essentiel pour garantir une meilleure répartition des biens et des revenus ainsi que la cohésion sociale. Dans le même esprit, le Comité tient à souligner l'importance des mécanismes qui visent à adapter les allocations en fonction de l'évolution du niveau de vie. C'est aussi la raison pour laquelle le Comité estime nécessaire l'instauration au sein de la MOC d'un monitoring qui étudie le niveau adéquat des allocations octroyées.

3.4 Le CESE demande la mise en œuvre d'un Programme d'action sociale qui devrait reposer sur une collaboration positive entre États pour «lutter contre les tentations de "nivellement par le bas" compétitifs en termes de droits sociaux, de protection sociale et de conditions de travail»⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Commission européenne, Comité de la protection sociale, *Croissance, l'emploi et le progrès social dans l'UE – Principaux messages*, Manuscrit, septembre 2009.

⁽¹⁶⁾ Klaus Busch, «World Economic Crisis and the Welfare State – Possible solutions to reduce the economic and social imbalances in the world economy, Europe and Germany.», International Policy analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, February 2010.

⁽¹⁷⁾ Idem 15.

⁽¹⁸⁾ Idem 5.

⁽¹⁹⁾ Idem 1.

3.5 *Chômage: renforcer la protection sociale en tant qu'investissement au bénéfice tant de la compétitivité économique que de l'insertion sociale*

3.5.1 L'assurance chômage constitue un avantage social essentiel puisqu'il vise à sécuriser tout travailleur contre les conséquences d'un licenciement ou d'une restructuration. L'objectif est d'assurer un niveau de ressources adéquat et stable qui est la condition première de la sécurisation de la mobilité professionnelle et, par la même, du retour à l'emploi ⁽²⁰⁾.

3.5.2 L'assurance chômage ne peut se limiter à l'octroi d'allocations mais doit être associée à des mesures adéquates et dynamiques de soutien vers un emploi de qualité. Ces politiques actives doivent garantir un accompagnement personnalisé ainsi que l'accès à des formations qualifiantes ⁽²¹⁾. Par ailleurs, d'autres facteurs tels que la disponibilité, l'efficacité et la qualité de services de garde d'enfants mais aussi de dispositifs pris pour l'accessibilité des personnes handicapées, des infrastructures d'enseignement et de santé publiques ont un rôle important à jouer ⁽²²⁾. Les autorités publiques devraient assurer la mise en œuvre de ces éléments indispensables à des transitions professionnelles fluides.

3.5.3 D'autre part, le CESE est d'avis qu'il est nécessaires de prendre des mesures d'amélioration structurelle afin de créer un marché du travail réellement inclusif ⁽²³⁾. À ce propos, il faut rappeler qu'un accord-cadre pour un marché du travail inclusif a été conclu le 9 décembre 2009 dans le cadre du dialogue social. Cet accord-cadre fait état de la volonté des partenaires sociaux de promouvoir des marchés du travail inclusifs, de maximiser le potentiel de force de travail en Europe, d'augmenter le taux d'emploi, d'améliorer la qualité de l'emploi en ce compris la formation et le développement des compétences.

3.5.4 Le Comité considère nécessaire les convergences afin de rendre le travail rémunérateur en faisant en sorte que l'emploi constitue véritablement un choix plus intéressant financièrement. Via la mise en œuvre de politiques coordonnées sur le plan social, salarial, et fiscal, il faut que les personnes faiblement rémunérées et faiblement qualifiées puissent accéder à un emploi rémunérateur et échapper à la pauvreté et au chômage ⁽²⁴⁾.

3.5.5 Des indemnités de chômage associées à des politiques du marché du travail dynamiques permettent de stabiliser l'économie et de promouvoir une adaptation active au changement grâce à l'amélioration des compétences et à des initiatives efficaces en matière de recherche d'emploi et de reconversion ⁽²⁵⁾. Il faudrait toutefois veiller à ce que les politiques d'actions menées actuellement au sein de tous les États membres

soient bien le fruit d'un équilibre entre les valeurs de solidarité, de responsabilité et de cohésion et si elles ne présentent pas de risques en termes d'inégalités, de disparités catégorielles et de cantonnement dans des emplois atypiques, peu qualifiés et/ou peu rémunérés. En outre, il conviendrait de rester circonspect par rapport à des mesures qui visent à renforcer les critères d'éligibilité, particulièrement en temps de crise économique où la demande de main-d'œuvre est peu importante. Le risque est de précariser davantage les personnes exclues; ce qui représente un obstacle important en termes de (ré)insertion professionnelle. Ces politiques d'éviction peuvent avoir également comme effet pervers de provoquer des déplacements vers d'autres secteurs de la protection sociale comme l'aide sociale ou l'incapacité de travail, ce qui n'est pas souhaitable.

3.6 *Les pensions: des retraites adéquates face au défi du vieillissement*

3.6.1 Alors que le nombre de retraités en Europe augmente et que le nombre relatif de personnes en âge de travailler diminue, l'Union européenne a encouragé les États membres à entamer des réformes de leurs systèmes de pension afin de préserver des retraites adéquates et durables. Ces réformes reposent sur les axes suivants: incitation à travailler plus longtemps, encouragement des retraites complémentaires, instauration de liens plus forts entre les cotisations sociales et les allocations, prise en compte de la longévité croissante lors de l'établissement des allocations, financement adéquats de la retraite minimum, octroi de crédits pour des périodes de soins dans les droits à la retraite et mécanismes de révision automatiques ou semi-automatiques.

3.6.2 Le taux de risque de pauvreté reste particulièrement élevé parmi les personnes âgées de 65 ans et plus (20 % en moyenne dans les 27 pays de l'Union contre 17 % pour l'ensemble de la population) et ce, particulièrement pour les femmes (pour lesquelles ce taux atteint 22 %). Cela induit un problème d'adéquation entre le niveau des pensions de retraite par rapport aux revenus perçus par le reste de la population. L'objectif de la pension de retraite est de fournir aux retraités un revenu sûr qui remplace celui perçu durant la vie active, en tenant compte du niveau de vie antérieur. Il faudrait, pour l'avenir, prendre les mesures nécessaires afin de réduire les écarts de revenus liés aux différentes prestations de retraite entre pensionnés, hommes et femmes, mais aussi de garantir une couverture correcte du risque vieillesse aux travailleur(se)s occupé(e)s dans des emplois atypiques ou qui ont connu des carrières atypiques. Les ségrégations qui existent encore sur le marché du travail entre hommes et femmes ont des conséquences importantes sur la constitution des droits acquis et, par là même, sur les perspectives de retraite des femmes ⁽²⁶⁾. Le Comité tient également à souligner que la généralisation de systèmes de pensions minimum a un rôle prépondérant à jouer en termes de lutte contre la pauvreté des aînés. Le CESE insiste pour que le Comité de la Protection Sociale et la MOC porte une attention particulière à ce point.

3.6.3 Les systèmes publics de pension représentent la principale source de pension de retraite. Dans ces conditions, il est indispensable que tout soit mis en œuvre pour en assurer la pérennité et la viabilité financière. Le CESE est d'avis que la

⁽²⁰⁾ Florence LEFRESNE, «Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage: la difficile sécurisation des parcours professionnelles», Chronique internationale de l'IRES – n°115, novembre 2008 p. 23.

⁽²¹⁾ Idem 18.

⁽²²⁾ Idem 11.

⁽²³⁾ Idem 5.

⁽²⁴⁾ Idem 11.

⁽²⁵⁾ Idem 2.

⁽²⁶⁾ Idem 11.

meilleure garantie d'un financement adéquat de ces systèmes publics repose sur un taux d'emploi élevé, ainsi que sur des mesures de financement complémentaires mises en œuvre par certains États membres. Ces systèmes reposent sur le principe de la solidarité et tissent des liens inter et intra-générationnels qui contribuent à assurer la cohésion sociale. Ils permettent en outre d'assurer des droits à la pension pendant les périodes de chômage et d'interruption de carrière pour cause de maladie et pour des motifs familiaux. Leur stabilité financière a fait ses preuves lors de la crise financière de 2008.

3.6.4 En complément à ces régimes publics de pension, des régimes complémentaires de retraite se sont développés. Ceux-ci peuvent offrir un complément de ressources aux pensionnés et, à ce titre, ils doivent être généralisés à l'ensemble des salariés. Cependant, ils ne sauraient être, ni une solution alternative au problème de la viabilité des systèmes publics de pension, ni, surtout, les remettre en cause. Le développement et la mise en place de ces régimes complémentaires devraient, dans l'intérêt des cotisants et des retraités, répondre à un certain nombre d'exigences notamment s'inscrire dans un cadre régulateur européen développé en concertation avec les partenaires sociaux. Ils ne devraient pas être seulement des fonds d'investissements aux fins de garantir une retraite personnelle mais devraient veiller à couvrir le risque viager et assurer un revenu pour les périodes de maladies, voire de chômage économique ou d'absences pour motifs familiaux. L'accès à ces régimes complémentaires devrait être garanti à tous les travailleurs du secteur ou de l'entreprise. Le principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes devrait être appliqué. Il importe que les partenaires sociaux soient associés à leur mise en place négociée ainsi qu'à leur contrôle de gestion. Enfin, il faut veiller à promouvoir les investissements qui ont un impact positif sur l'emploi et décourager les placements purement spéculatifs.

3.7 L'incapacité de travail: un important filet de sécurité pour les travailleurs confrontés à la maladie ou au handicap.

3.7.1 Outre le chômage et la pension, la troisième catégorie d'allocations de remplacement de revenu concerne les allocations perçues en cas d'incapacité de travail, de handicap, d'accident de travail ou de maladie professionnelle. Cela soulève non seulement la question d'un revenu de substitution adéquat mais aussi celle d'un retour ou d'un accès à l'emploi. Le CESE tient à rappeler sa position émise dans le cadre de son précédent avis sur l'insertion sociale ⁽²⁷⁾. Si percevoir un revenu est une condition indispensable pour pouvoir vivre de manière indépendante, ce n'est pas forcément une condition suffisante. Dans nombre de cas, l'intégration des personnes concernées dans la vie professionnelle ne bénéficie toujours pas de l'attention adéquate et ce, malgré les dispositions légales arrêtées à cette fin. Les aménagements pratiques en matière d'orientation ou d'assistance dans la recherche d'un emploi ou dans la reprise d'un travail sont souvent lourds et inadaptés.

3.7.2 Les personnes incapables de travailler doivent se voir garantir une aide au revenu suffisante pour vivre dignement. À

ce propos, l'allocation octroyée doit non seulement prendre en compte le maintien d'un standard de vie adéquat mais également les dépenses spécifiques auxquelles la personne est exposée en raison de sa maladie ou de son handicap. Les politiques visant à garantir des soins de santé accessibles et de qualité ont ici aussi un rôle essentiel à jouer de même que celles qui encouragent le développement d'infrastructures et de services sociaux mis en place dans les situations de dépendance afin de garantir une vie digne (cfr. services de soins et d'aide à domicile, aide de tierce personne, etc.)

4. Revenu minimum et inclusion sociale

4.1 Déjà à l'occasion de son avis du 12 juillet 1989 sur la pauvreté ⁽²⁸⁾, le CESE recommandait l'instauration *«d'un minimum social conçu pour être à la fois un filet de sécurité pour les pauvres et un levier nécessaire à leur réinsertion sociale»*. Cet avis est cité dans la recommandation du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale ⁽²⁹⁾ qui préconise l'instauration progressive d'une garantie de ressources dans le cadre des systèmes de protections sociales des différents États membres et ce, endéans un délai de 5 ans. Presque vingt ans plus tard et alors que l'Union consacre l'année 2010 à la lutte contre la pauvreté, force est de constater que ces demandes et recommandations sont restées lettre morte. En 2008, la Commission a précisé dans sa recommandation du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active ⁽³⁰⁾ que la recommandation de 1992 *«demeure un instrument de référence pour l'action communautaire en matière de pauvreté et d'exclusion sociale et, malgré les efforts qui doivent encore être consentis en vue de sa pleine application, elle reste tout à fait pertinente»*. Plus récemment, dans le cadre de la résolution du 6 mai 2009 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail ⁽³¹⁾, le Parlement *«invite les États membres à mettre en œuvre un complément de ressources adéquat, de manière à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale»* et *«signale la nécessité de choisir un niveau approprié de complément de ressources, sur la base des recommandations 92/441/CEE et 2008/867/CE, devant être adéquat, transparent, accessible à tous et susceptible d'être maintenu à long terme»*.

4.2 Conformément à la recommandation du Conseil du 24 juin 1992, le CESE est d'avis que cette garantie de ressource doit être fixée en tenant compte du niveau de vie existant dans chaque État membre. Cela implique la référence à des indicateurs appropriés comme, par exemple le revenu moyen ou médian disponible dans l'État membre, la statistique de la consommation des ménages, le salaire minimum légal s'il existe ou le niveau des prix. Ce revenu minimum peut, en outre être adapté ou complété pour répondre à des besoins spécifiques. Il s'agit principalement des aides au logement, des politiques garantissant l'accès à des soins de santé de qualité ou de prise en charge de la grande dépendance déjà mises en œuvre

⁽²⁸⁾ Avis du CESE, JO C 221 du 28.8.1989 et JO C 128/10 du 18.5.2010.

⁽²⁹⁾ Idem 10.

⁽³⁰⁾ Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008, 2008/867/CE, JO L 307 du 18.11.2008.

⁽³¹⁾ Idem 8.

⁽²⁷⁾ Idem 5

par divers États membres. Le Comité soutient l'initiative du Parlement ⁽³²⁾ en ce qu'il vise à améliorer la recommandation du Conseil de 1992 et précise que *«l'aide sociale devrait fournir un revenu minimum approprié permettant une vie digne, au moins à un niveau supérieur à celui défini comme exposant les personnes à un risque de pauvreté»*. Cependant, il faudra veiller aux éventuelles interactions qui pourraient avoir lieu entre cette garantie de revenu, associée ou non à des interventions connexes comme une aide au logement, et d'autres prestations de sécurité sociale. Il faut éviter que les bénéficiaires d'allocations de sécurité sociale ne se retrouvent dans des situations moins favorables, ce qui induirait des effets pervers évidents.

4.3 Les CESE rappelle que l'instauration d'un revenu minimum doit être envisagée dans le cadre de politiques d'inclusion sociale active et d'accès à des services sociaux de qualité. De ce point de vue, il soutient la position du Parlement européen ⁽³³⁾ qui *«suggère que les États membres examinent activement une politique de salaire minimum afin de s'attaquer au problème*

du nombre croissant de "travailleurs pauvres" et de faire du travail une perspective viable pour les personnes les plus éloignées du marché du travail». Le Comité tient en outre à préciser qu'il ne faut pas négliger la situation des personnes qui sont dans l'incapacité de participer au marché du travail en raison de leur âge, état de santé ou handicap. Il partage le point de vue du Parlement européen ⁽³⁴⁾ lorsque celui-ci précise que *«l'inclusion active ne doit pas remplacer l'inclusion sociale»* et *«qu'il convient par conséquent qu'un revenu minimum ainsi que des services sociaux de qualité, accessibles et abordables soient disponibles, indépendamment de la capacité d'une personne à participer au marché du travail»*.

4.3.1 Le CESE est d'avis que l'instauration progressive d'une garantie de ressources est nécessaire à la réalisation de l'objectif de réduction de pauvreté repris dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et devrait être envisagée par le biais d'un nouvel instrument afin de soutenir plus efficacement les politiques de lutte contre la pauvreté menées au sein des différents États membres.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽³²⁾ Idem 8.

⁽³³⁾ Idem 8.

⁽³⁴⁾ Idem 8.

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pauvreté et bien-être chez les enfants»
(avis exploratoire)**

(2011/C 44/06)

Rapporteure générale: **M^{me} KING**

Dans une lettre en date du 28 avril 2010, M^{me} Laurette ONKELINX, vice-première ministre et ministre des affaires sociales et de la santé publique du gouvernement belge, a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer, au titre de l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«Pauvreté et bien-être chez les enfants».

Le 25 mai 2010, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée 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 464^e session plénière, des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), de nommer M^{me} KING rapporteure générale et a adopté le présent avis par 113 voix pour, 6 voix contre et 14 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La pauvreté est un risque qui touche aujourd'hui 20 millions d'enfants dans l'UE. Le pourcentage de ceux qui vivent cette situation excède même celui des adultes (20 %, contre 16 %) et on s'attend à ce que la crise économique en précipite davantage encore sous le seuil de pauvreté. Que la pauvreté existe parmi ceux qui vivent au sein de l'UE constitue la preuve même que leurs droits les plus fondamentaux leur sont déniés.

1.2 L'inaction face à la pauvreté infantile produira des effets délétères pour la prospérité future de l'Union européenne. La réalisation de la stratégie UE 2020 est tributaire de l'existence d'une jeune génération formée, en bonne santé et porteuse d'un espoir. L'existence d'un tel nombre d'enfants exposés au risque de la pauvreté et l'ampleur de la transmission intergénérationnelle de cet état témoignent cruellement de l'échec des politiques actuelles qui, dans l'UE, ambitionnent de protéger les membres les plus vulnérables de la société.

1.3 La pauvreté et le bien-être de l'enfance constituent une problématique à multiples facettes; des conclusions de nombreuses études, il ressort qu'elle est alimentée par toute une série de facteurs, parmi lesquels on trouve notamment le dénuement matériel, les lacunes dans l'accès aux services élémentaires de soins de santé, la question du logement décent et celle de l'éducation. D'une manière générale, on conçoit que ces paramètres sont corrélés et interdépendants et que les solutions à y apporter devraient dès lors refléter cette imbrication.

1.4 La pauvreté et les privations qui affectent les enfants empêchent des millions d'entre eux de débiter de manière optimale dans l'existence et contribuent grandement à inhiber le développement de leur personnalité. Très souvent, l'intervention menée aux stades précoces de la vie des enfants est susceptible d'avoir des répercussions positives pour le reste de leur existence. Il est capital de développer des politiques adéquates qui leur assurent à tous, en particulier à ceux qui vivent dans les

segments les plus marginalisés de la population, une chance d'exploiter pleinement leur potentiel et d'apporter ainsi une contribution bénéfique pour l'avenir.

1.5 En cette Année de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Comité salue l'engagement politique que le Conseil a manifesté en décidant que la réduction de la pauvreté constituerait l'un des cinq grands objectifs que l'UE doit atteindre d'ici 2020; en l'occurrence, «le nombre d'Européens vivant en dessous des seuils de pauvreté nationaux doit être réduit de 25 % afin de permettre à 20 millions de personnes de sortir de cette situation»⁽¹⁾.

1.6 Le Comité est toutefois déçu de constater l'absence d'un objectif qui viserait spécifiquement à réduire la pauvreté de l'enfant et accroître son bien-être, étant donné depuis l'an 2000, ce thème a bénéficié d'une attention politique et suscité toute une série d'initiatives, au niveau de l'UE comme des États membres.

1.7 Le Comité se félicite que l'une des sept initiatives-phares consistera en une plate-forme européenne contre la pauvreté, qui visera à «garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société».

1.8 Le Comité préconise avec force que cette plate-forme serve de cadre à la lutte qui sera menée pour éradiquer la pauvreté des enfants et accroître leur bien-être, grâce au développement de démarches multidimensionnelles, axées sur eux, sous-tendues par le respect de leurs droits et appuyées sur des objectifs qui les ciblent spécifiquement, eux et les familles dans lesquelles ils vivent.

⁽¹⁾ Selon la définition de l'UE, les personnes en situation de «risque de pauvreté» sont celles qui vivent dans un ménage dont le revenu total, ramené en équivalent adulte, n'atteint pas 60 % de la valeur médiane nationale de ce revenu, l'échelle d'équivalence utilisée étant celle de l'OCDE modifiée.

1.9 Le réseau européen des experts indépendants dans le domaine de l'inclusion sociale a dégagé quatre groupes spécifiques d'enfants hautement exposés au risque de la grande pauvreté, à savoir:

- i. les enfants qui vivent en institutions ou en sortent, ceux des rues, ceux qui sont victimes d'abus, de mauvais traitements ou de négligences, ont des parents souffrant de problèmes de santé mentale, sont placés en institutions, n'ont pas de domicile ou sont victimes de violences domestiques ou de trafics,
- ii. ceux qui sont affectés de handicaps, proviennent de minorités ethniques, appartiennent à la communauté des Roms ou sont demandeurs d'asile ou immigrants,
- iii. ceux qui vivent dans des zones rurales très démunies et enclavées, dépourvues en bonne partie des équipements de base, ou dans de grands ensembles en périphérie des agglomérations les plus importantes.

1.10 La Charte des droits fondamentaux de l'UE comporte des dispositions sur les droits de l'enfant, qui lui enjoignent énergiquement d'assurer leur subsistance, leur protection et leur développement. Il conviendrait que ces catégories d'enfants vulnérables disposent d'indicateurs et objectifs spécifiques au sein de la Plate-forme européenne contre la pauvreté.

1.11 Le Comité appuie l'appel lancé en faveur d'une recommandation de la Commission sur la pauvreté et le bien-être des enfants qui fixerait les visées et objectifs essentiels de l'action en la matière et établirait un cadre pour effectuer en permanence un suivi, des échanges, des recherches et des évaluations par les pairs afin de contribuer à atteindre ce but fixé par la stratégie UE 2020.

2. Historique

2.1 Depuis l'an 2000, la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale touchant l'enfance est devenue une composante de plus en plus importante de la méthode ouverte de coordination en matière sociale. Sur la période de 2002 à 2004, chacun des rapports conjoints sur la protection sociale et l'inclusion sociale en a souligné la portée capitale. Les chefs d'État ont affirmé qu'il est nécessaire «de prendre les mesures nécessaires pour réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants, en donnant à tous des chances égales, quelle que soit leur origine sociale»⁽²⁾.

2.2 En 2005, la présidence luxembourgeoise de l'UE a lancé l'initiative «Renforcer le processus communautaire d'inclusion sociale», qui a plaidé explicitement pour que la problématique de l'enfance soit intégrée dans l'ensemble des politiques et qu'au niveau européen, un indicateur au moins soit adopté en rapport avec le bien-être de l'enfant. En 2006, la communication de la Commission européenne sur les droits de l'enfant a donné un relief particulier au dossier de l'intégration sociale des enfants et au rôle du processus européen d'intégration sociale. Un groupe de travail sur la pauvreté et le bien-être des enfants dans l'Union européenne a élaboré un rapport analytique et des recomman-

dations qui ont été adoptés officiellement en janvier 2008. Fin 2009, le document de travail de la Commission sur la stratégie Europe 2020 a reconnu dans la pauvreté des enfants et leur exclusion sociale l'un des défis sociaux qui se posent sur le long terme à l'Union européenne et que la crise financière et économique n'a fait qu'exacerber. En mars 2010, un groupe placé sous la houlette de l'Institut Tárki de recherche sociale a rédigé pour la Commission européenne un rapport circonstancié sur le thème «Pauvreté et bien-être de l'enfant dans l'Union européenne».

2.3 En 2009, le traité de Lisbonne a repris parmi les objectifs explicites de l'UE la promotion des droits de l'enfant. Lors de la conférence de lancement de 2010 - Année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le président de la Commission, M. Barroso s'est exprimé en ces termes: «Nous devons faire reculer le taux de risque de pauvreté d'ici à 2020 pour l'ensemble de la population, en particulier pour les enfants et les personnes âgées. Car les chiffres actuels sont intolérables.» La Belgique, qui assure la présidence de l'UE au second semestre de 2010, a donné à la lutte contre la pauvreté des enfants et à la promotion de leur bien-être une place éminente, en rangeant ces problématiques parmi ses priorités essentielles.

3. La pauvreté et le bien-être de l'enfance dans l'UE

3.1 L'enfant pauvre

3.1.1 La pauvreté et le bien-être de l'enfance constituent des défis majeurs dans toute l'Union européenne. L'ampleur et la gravité du problème varient d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre dans beaucoup d'États membres. Ainsi, les données de l'édition 2007 de l'enquête de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) permettent de dégager les conclusions suivantes⁽³⁾:

- dans l'UE, 20 % des enfants sont exposés au risque de pauvreté⁽⁴⁾, contre 16 % pour l'ensemble de ses habitants. Ce danger accru est attesté dans tous les pays, exception faite de Chypre, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Allemagne et de la Slovénie – en Lettonie, il est équivalent à celui de la moyenne générale de l'ensemble de la population. Il atteint un pic de 30 à 33 % dans deux États membres, la Bulgarie et la Roumanie, et se situe dans une fourchette de 23 à 25 % pour cinq autres (Espagne, Grèce, Italie, Pologne et Royaume-Uni), alors qu'il n'est que de 10 à 12 % dans cinq autres également (Chypre, Danemark, Finlande, Slovénie et Suède).
- Il est primordial de croiser ces données avec celles qui concernent l'écart national de risque de pauvreté⁽⁵⁾, qui mesure «à quel point» les enfants pauvres le sont, c'est-à-dire la gravité du risque de pauvreté infantile. Il s'échelonne de 13 % en Finlande et 15 % en France à 40 % en Roumanie et 44 % en Bulgarie. Dans la plupart des États membres, le risque de pauvreté tend à augmenter à mesure que l'enfant avance en âge.

⁽²⁾ Conseil européen de Bruxelles, 23 et 24 mars 2006, conclusions de la présidence, 7775/1/06 rev 1, par. 72.

⁽³⁾ Voir le site Internet d'Eurostat, l'Office statistique de l'Union européenne, à l'adresse <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

⁽⁴⁾ Est exposé au risque de pauvreté l'enfant qui vit dans un ménage «à risque de pauvreté», c'est-à-dire dont le revenu total ramené en équivalent-adulte se situe en dessous de 60 % du niveau médian national de ce revenu.

⁽⁵⁾ L'écart relatif médian au seuil de pauvreté (désigné ici comme l'«écart de risque de pauvreté») est calculé comme la différence entre la médiane du revenu équivalent net total des personnes en-dessous du seuil de risque de pauvreté et la valeur du seuil de risque de pauvreté; il est exprimé en pourcentage de ce seuil.

— Lorsqu'on étudie la pauvreté monétaire, un autre paramètre essentiel à prendre en considération est celui de sa durée, en d'autres termes l'étendue de la période durant laquelle les enfants vivent sous le seuil du risque de pauvreté. Comme le souligne le rapport de l'Institut Tárki, «si l'indication du risque de pauvreté auquel les enfants sont soumis tel ou tel an donne une certaine idée du danger de dénuement et d'exclusion sociale qu'ils doivent affronter, cette menace est nettement plus sérieuse si c'est depuis plusieurs années que leur revenu se situe sous ce niveau». Dans le cas des vingt États membres pour lesquels les données de l'enquête EU-SILC sont disponibles, ledit rapport montre que le pourcentage d'enfants vivant dans des ménages qui ont été exposés au risque de pauvreté pour chacune des années de la période 2005-2007 fluctue entre un minimum de 4 à 6 % (Autriche, Chypre, Finlande, Slovaquie et Suède) et un maximum de 13 à 16 % (Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne et Portugal).

3.2 Privations matérielles

3.2.1 La définition que donne l'UE des enfants exposés au risque de pauvreté repose sur le nombre de ceux qui vivent dans des familles à faibles revenus. Tout importante qu'elle soit, cette donnée n'est pas suffisante, car elle ne couvre pas tous les éléments dont ils ont besoin pour bien démarrer dans la vie. Ils peuvent aussi habiter dans des logements qui ne répondent pas aux normes, voire ne pas avoir où se loger, vivre dans des quartiers en déshérence, devoir s'accommoder de taux élevés de criminalité, d'une santé dégradée, d'une piètre alimentation, de risques accrus d'accidents et de blessures, de mauvais traitements ou brimades plus fréquents, d'un accès restreint en ce qui concerne les services d'accueil ou limité pour ce qui est des prestations sociofamiliales, d'un handicap de départ vis-à-vis de l'enseignement et d'options éducatives de moindre qualité, ou encore de possibilités réduites, quant elles ne sont pas tout simplement inexistantes, d'accéder aux plaines de jeux, aux installations de sport et de détente et aux activités culturelles. Certains butent sur plusieurs de ces obstacles, qui, en s'accumulant, peuvent se combiner et se renforcer, aboutissant ainsi à alourdir l'épreuve de la pauvreté et de l'exclusion sociale qu'ils vivent et à favoriser leur transmissibilité intergénérationnelle.

3.2.2 Pour l'ensemble des enfants vivant dans l'UE, le taux de privations matérielles se situe à un niveau identique au risque de pauvreté qui les affecte (20 %). Par rapport à ce dernier, l'occurrence de ces privations connaît toutefois des variations plus importantes d'un pays à l'autre, puisqu'elles partent de 4 à 10 % (en Espagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas et dans les trois pays scandinaves) pour atteindre entre 39 et 43 % en Hongrie, en Lettonie et en Pologne, et culminer à 57 % en Roumanie et 72 % en Bulgarie, alors qu'en comparaison, le risque de pauvreté ne fluctue qu'entre 10 et 33 %. Cette forte disparité en ce qui concerne les privations matérielles reflète les écarts dans les niveaux de vie moyens entre les États membres, ainsi que la manière dont ils se répartissent en leur sein même.

3.2.3 Le taux de privations matérielles pour les enfants exposés au risque de pauvreté atteint quant à lui un pourcentage de 46 %, avec des divergences notables, qui partent d'une fourchette de 18 à 28 % au Danemark, en Espagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède et montent jusqu'à 72 à 96 % dans le cas de la Bulgarie, de la Hongrie, de la Lettonie et de la Roumanie. Chez les enfants situés au-dessus du seuil de risque de pauvreté, le taux moyen de privations matérielles s'établit, pour l'UE dans son ensemble, à 13 % et l'on note à nouveau de très fortes variations nationales, avec une tranche minimale de 1 à 6 % (Danemark, Espagne, Luxembourg, Pays-Bas, Suède) et maximale de 35 à 62 % (Bulgarie, Hongrie, Lituanie, Roumanie)

3.2.4 Le Comité recommande que les taux nationaux de risque de pauvreté, les seuils de ce risque et les taux nationaux de privations matérielles soient repris parmi les indicateurs.

3.3 Les enfants les plus vulnérables

3.3.1 Parents isolés et grandes familles

3.3.1.1 Les enfants qui vivent avec des parents isolés ou dans des familles étendues courent un risque plus élevé dans pratiquement tous les pays de l'UE. Les données fournies par l'édition 2007 de l'enquête EU-SILC montrent qu'au niveau de l'UE, 34 % de ceux qui sont élevés dans des familles monoparentales risquent la pauvreté, cette proportion connaissant des variations: de 17 à 24 % au Danemark, en Finlande et en Suède, elle monte à un niveau de 40 à 45 % en Estonie, en Irlande, au Luxembourg, en Roumanie et au Royaume-Uni, voire de 54 % à Malte. Pour les enfants de familles étendues (c'est-à-dire de ménages où, en plus de deux adultes, ils sont au moins trois), le risque de pauvreté est de 25 % pour l'UE en général, le spectre allant des 12 à 15 % de l'Allemagne de la Finlande, de la Suède, du Danemark et de la Slovaquie aux 41 à 55 % attestés en Italie, en Lettonie, au Portugal et en Roumanie, avec une pointe atteignant 71 % pour la Bulgarie.

3.3.2 Ménages sans emploi

3.3.2.1 En 2007, l'enquête sur les forces de travail (EFT) a montré que 9,4 % des enfants vivent dans des ménages sans emploi, cette part variant d'un niveau compris entre 2,2 et 3,9 %, à Chypre, en Grèce, au Luxembourg et en Slovaquie, à un maximum de 16,7 % au Royaume-Uni, en passant par 12 % en Belgique, 12,8 % en Bulgarie et 13,9 % en Hongrie⁽⁶⁾. Ces enfants subissent un risque de pauvreté extrêmement élevé, de 70 % en moyenne, le minimum étant de 47 à 49 %, au Danemark et en Finlande, et le maximum (81 à 90 %) en Bulgarie, en Estonie, en Lituanie, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie et en Slovaquie.

3.3.2.2 Pour ce qui est des privations matérielles, vivre dans un ménage dont aucun membre n'occupe d'emploi rémunéré aura probablement un effet significatif sur les conditions de vie des enfants, tant actuelles que futures. Le non-emploi soulève la question d'éventuels problèmes financiers mais en outre, que la famille d'un enfant ne compte pas d'adulte au travail peut restreindre les capacités dont il dispose ou disposera pour participer pleinement à la société.

3.3.3 Les enfants soumis à un risque extrême de pauvreté

3.3.3.1 Le réseau européen des experts indépendants dans le domaine de l'inclusion sociale a mis en évidence des groupes spécifiques d'enfants hautement exposés au risque de la grande pauvreté. Ce point ressort tout particulièrement dans les différents plans d'action nationaux des États membres en matière d'inclusion (PNAI), ainsi que dans divers projets d'échanges transnationaux. Parmi ces catégories, on trouve les enfants qui sont affectés de handicaps, proviennent de minorité ethnique (les Roms en particulier), sont de jeunes demandeurs d'asile ou immigrants, constituent des victimes d'abus, de mauvais traitements ou de négligences, ont des parents souffrant de

⁽⁶⁾ Voir le site Internet d'Eurostat, à l'adresse <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

problèmes de santé mentale, sont placés en institutions, n'ont pas de domicile ou sont victimes de violences domestiques ou de trafics, ou encore qui vivent dans des zones rurales très démunies et enclavées, dépourvues en bonne partie des équipements de base, ou dans de grands ensembles en périphérie des agglomérations les plus importantes (7). L'analyse de l'UE effectuée en 2007 fait apparaître que la situation des enfants de familles d'immigrés et de certaines minorités ethniques suscite des inquiétudes croissantes dans les États membres plus anciens.

3.4 Effet à long terme et pauvreté intergénérationnelle

3.4.1 L'effet à long terme

3.4.1.1 Un des grands thèmes développés dans les rapports conjoints sur la protection sociale et l'inclusion sociale est que grandir dans la pauvreté obère le développement personnel de l'enfant et produit des conséquences à long terme pour son bien-être mais aussi pour celui de l'adulte qu'il deviendra et pour l'état de santé qui sera alors le sien. Un enfant pauvre court davantage de risques de l'être aussi une fois adulte et de connaître alors le chômage et l'exclusion sociale. L'édition 2007 de ce rapport a attiré l'attention sur ces répercussions à long terme, en concluant que «par rapport à leurs homologues de milieux plus prospères, les enfants qui grandissent dans la pauvreté sont moins susceptibles de bien réussir leur scolarité, de bénéficier d'une bonne santé, de ne pas avoir de démêlés avec la justice pénale et, lorsqu'ils seront devenus de jeunes adultes, de se faire une place sur le marché de l'emploi et, plus largement, au sein de la société».

3.4.2 La pauvreté intergénérationnelle

3.4.2.1 Corrélié avec celui de l'effet à long terme, un autre thème récurrent est celui de l'ampleur avec laquelle la pauvreté se transmet d'une génération à l'autre. Cette transmission intergénérationnelle se marque tout particulièrement par rapport à l'enseignement dans un certain nombre de pays, parmi lesquels on retrouve aussi bien des États membres où les taux de pauvreté infantile sont élevés que d'autres où ils sont faibles. Le module de l'enquête UE-SILC de 2005 qui est consacré à cette transmissibilité entre générations des facteurs de désavantage a montré que les occasions de se former dont on a bénéficié durant l'enfance influent sur la probabilité d'être pauvre à l'âge adulte. Ainsi, l'enfant dont les parents ne possèdent de titres éducatifs qu'au niveau primaire court 23 fois plus de risques de ne décrocher aucune qualification officielle que s'ils avaient terminé l'enseignement du troisième niveau.

4. Étalonnage, suivi et évaluation

4.1 Un défi majeur, auquel il convient d'être particulièrement attentif réside dans la nécessité de donner à l'étalonnage, au suivi et à l'évaluation sévères de l'action un rôle central et bien en vue, au niveau tant national qu'europpéen.

(7) Ce schéma apparaît encore renforcé dans le rapport 2007 du réseau européen des experts indépendants dans le domaine de l'inclusion sociale, qui aboutit à la conclusion que «dans un nombre significatif de pays, deux groupes se détachent comme étant extrêmement vulnérables au double risque de connaître une forte pauvreté et de faire l'expérience de l'exclusion sociale: ceux qui vivent dans des institutions ou en proviennent, et ceux des Roms. Il existe cependant bon nombre d'autres cas de figure qui se présentent fréquemment: enfants qui sont astreints au travail, qui sont victimes de violence, sexuellement abusés, soumis au trafic et aux addictions ou impliqués dans la délinquance, qui souffrent d'un handicap, qui sont des mineurs non accompagnés ou encore qui vivent dans des familles sans domicile fixe et dans la rue» (Frazer et Marlier, 2007).

4.2 Dans cette optique, le Comité émet les recommandations suivantes:

- établir un processus grâce auquel la Commission et les États membres étudieront les moyens de rendre les objectifs sociaux de l'UE plus visibles, mesurables et tangibles à l'échelle de l'Europe,
- s'assurer qu'un suivi et des rapports rigoureux et réguliers soient réalisés à propos des progrès accomplis sur la voie de la concrétisation des objectifs européens et nationaux et de l'amélioration des performances, telles que mesurées dans le jeu d'indicateurs adoptés par l'Union,
- veiller à l'organisation d'évaluations entre pairs, lesquels débattront des résultats de l'exercice de suivi dans le but de favoriser la diffusion de la connaissance des actions entre les États membres et la Commission,
- instaurer une approche nettement plus rigoureuse en matière de suivi et d'évaluation, avec une insistance plus poussée sur les résultats, et obtenir l'assurance qu'une analyse critique indépendante soit effectuée à intervalles réguliers sur la réalisation des objectifs. Parmi les composantes essentielles de cette démarche, il pourrait être utile de faire figurer les éléments suivants:
 - incorporer plus systématiquement les indicateurs communs dans les cadres nationaux d'évaluation et d'analyse de chaque État membre, afin qu'ils apprennent davantage de leurs expériences mutuelles,
 - renforcer les capacités statistiques, au niveau européen, national et infranational et, en particulier, s'employer à ce que les statistiques sociales soient élaborées dans des délais plus appropriés, notamment pour ce qui concerne les données sur la pauvreté et le bien-être infantiles, de manière qu'il soit possible de mieux suivre l'impact de la crise financière et économique à travers l'UE,
 - exiger de tous les États membres qu'ils mettent en place des dispositifs pour associer les organisations de la société civile et les experts indépendants à un suivi et une évaluation des politiques d'inclusion sociale, qui seraient réalisés sur une base permanente.

5. Création d'une plate-forme européenne contre la pauvreté

5.1 Le renforcement de la dimension sociale de l'UE et, plus spécifiquement, la réalisation des objectifs de la stratégie UE 2020 dépendront pour une part appréciable d'une des initiatives-phares proposées dans celle-ci, la «plate-forme européenne contre la pauvreté» (PEP).

5.2 Cette plate-forme doit devenir le symbole palpable de cette Europe sociale renouvelée. Elle devra assumer une mission capitale pour garantir que tous les autres champs de l'action européenne, comme celle menée dans les domaines de l'économie, de la concurrence, de l'éducation, des migrations, de la santé, de l'innovation ou de l'environnement, contribuent à concrétiser les visées sociales de l'Union, y compris son objectif de réduction de la pauvreté.

5.3 Une priorité essentielle consistera à intégrer dans l'ensemble des domaines d'action et programmes pertinents de l'UE, Fonds structurels inclus, les problématiques de la protection sociale adéquate, dont celles de la lutte contre la pauvreté des enfants, de la promotion de leur bien-être et de leurs droits. La plate-forme européenne contre la pauvreté doit assumer une mission essentielle dans l'action de suivi et de rapport concernant la mise en œuvre du processus d'évaluation de l'impact social et la mesure de la contribution que les autres volets de la stratégie Europe 2020 apportent à l'objectif de réduction de la pauvreté.

5.4 Améliorer les liens entre les objectifs de l'UE en matière d'inclusion sociale et de Fonds structurels

5.4.1 Il conviendrait de rapprocher beaucoup plus étroitement les objectifs de l'UE et des États membres en matière d'inclusion sociale, d'une part, et l'utilisation des Fonds structurels, d'autre part. Dans cet ordre d'idée, le recours à ceux-ci devrait devenir une composante essentielle des plans nationaux d'action pour l'inclusion. On peut citer pour exemple la proposition que la Commission a formulée en 2009, visant à autoriser l'utilisation du Fonds européen de développement régional (Féder) pour soutenir des interventions en matière de logement en faveur de communautés marginalisées vivant dans les États membres qui ont adhéré plus récemment. Cette possibilité pourrait avoir une fonction importante afin d'accroître les ressources disponibles pour des initiatives dans ce domaine.

6. Recommandations du Comité

6.1 *Engagement de l'UE pour traiter la question de la pauvreté et du bien-être de l'enfant*

6.1.1 Eu égard aux objectifs généraux de la stratégie Europe 2020, il serait opportun de développer, en adoptant une approche fondée sur leurs droits, un cadre cohérent pour traiter des questions concernant la pauvreté des enfants et leur bien-être. Pour éradiquer la première et favoriser le second, il conviendrait de prévoir un objectif européen spécifique.

6.2 *Des ressources adéquates*

6.2.1 Il faudrait instaurer, pour les familles avec enfants, un revenu familial minimum, par le truchement de transferts financiers qui seraient fonction de la situation des parents sur le marché du travail. Il est également possible de recourir aux crédits d'impôt ou, éventuellement de manière combinée, à des allocations universelles en espèces pour assurer une aide pécuniaire à tous les enfants.

6.2.2 Il serait judicieux d'examiner plus avant la piste des allocations familiales universelles, qui constitueraient un instrument essentiel pour combattre la pauvreté infantile, si l'on considère que leur administration se caractérise par une efficacité globale, qu'elles n'induisent pas de stigmatisation sociale et qu'elles constituent une solution largement utilisée, si l'on en croit l'analyse effectuée en 2008 par le Comité de la protection sociale.

6.2.3 Dans la mesure où les enfants qui vivent dans des familles au chômage courent un risque de pauvreté très élevé, il s'impose d'instaurer un objectif visant à réduire l'écart de

degré de pauvreté entre les ménages sans emploi et ceux qui font l'expérience des «travailleurs pauvres», afin de réduire l'intensité du dénuement subi par les enfants. L'emploi parental devrait être favorisé par des politiques actives du marché du travail et il y aurait lieu de fournir, dans des domaines comme la garde d'enfants, des services de qualité, implantés localement, accessibles et d'un coût abordable.

6.2.4 Des marchés du travail inclusifs devront offrir aux parents des emplois qualitativement valables. Pour leur donner la possibilité de passer plus de temps avec leurs enfants, il y a lieu de développer des politiques propices à la conciliation entre vie professionnelle et familiale.

6.2.5 Dans le cas des enfants qui vivent la pauvreté extrême, il est indispensable d'assurer l'égalité des chances pour tous, grâce à des politiques sociales bien conçues, et d'intensifier les efforts destinés à obtenir chez chaque élève des résultats éducatifs positifs, afin de briser le cercle vicieux par lequel la pauvreté et l'exclusion se transmettent de génération en génération. On se devra de renforcer les actions d'intégration et de lutte antidiscriminatoire, notamment en direction des immigrants et de leurs descendants, ainsi que des minorités ethniques.

6.3 La petite enfance

6.3.1 Le Comité appuie le réseau Eurochild lorsqu'il préconise d'élargir les services de garde en les organisant selon un concept fédérateur, qui regroupe des prestations allant du prénatal au préscolaire et soit ouvert à tous les enfants et toutes les familles. L'organisation fait valoir que les objectifs de Barcelone ignorent bien des bonnes pratiques touchant aux politiques de la petite enfance. Le Comité tient à relever que s'agissant de ces objectifs, le besoin se fait sentir de développer pour les services aux tout petits, notamment en matière de garderie et d'éducation, des «normes de qualité» qui soient communes à toute l'UE et qui, telles que dégagées par le Réseau sur les modes de garde des enfants institué par la Commission européenne, devraient influencer sur le développement des politiques et pratiques nationales, y compris en ce qui concerne l'utilisation des Fonds structurels.

6.4 Santé

6.4.1 Le Comité recommande que le groupe de travail de l'UE sur les indicateurs de santé en développe certains en rapport avec les enfants, afin de suivre et d'évaluer les politiques de santé publique et leur incidence.

6.4.2 Il conviendrait également d'élaborer des indicateurs de santé mentale, en rapport avec le bien-être mental positif de l'enfant et ses troubles.

6.4.3 La communication de la Commission sur les inégalités en matière de santé, dont la publication est prévue pour 2012, devrait aborder la question de la santé de l'enfant.

6.5 Logement

6.5.1 Les États membres de l'UE devraient mettre en œuvre les engagements et les actions dont ils étaient convenus en mars 2010, lors de la cinquième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, au titre du Plan d'action européen sur l'environnement et la santé des enfants.

6.5.2 La Commission européenne devrait s'accorder avec les États membres sur des orientations et un cadre communs de mesure, de suivi et de rapport concernant les sans-abri et les exclus du logement, en veillant tout particulièrement à la situation des enfants à cet égard.

6.5.3 La Commission européenne devrait continuer à soutenir et financer des initiatives pour aider les États membres et les pays candidats à fermer les institutions qui hébergent des enfants dans de mauvaises conditions et à développer en lieu et place des offres appropriées.

6.6 Protection contre la violence, les abus et l'exploitation

6.6.1 Avec toutes les parties concernées, la Commission européenne devrait examiner s'il est envisageable d'établir un jeu d'indicateurs concernant la violence, les abus et l'exploitation à l'encontre des enfants, qui couvrirait le domaine de la détection, de la protection, des poursuites et de la prévention, dans le fil des recommandations émises sur les indicateurs réalisée en 2009 pour l'Agence des droits fondamentaux.

6.6.2 Les États membres devraient développer des stratégies nationales pour la prévention et la protection de l'enfant face à

toutes les formes de violence, en leur assignant des buts précis et des crédits budgétaires, ainsi que des mécanismes qui, au niveau local, donneraient aux enfants ou à d'autres personnes, la possibilité de dénoncer des cas de violence.

6.7 Mesures axées sur l'enfant

6.7.1 La Commission devrait renforcer ses liens avec l'initiative du Conseil de l'Europe «Construire une Europe pour et avec les enfants», qui met l'accent sur la participation des enfants.

6.7.2 Les jeux d'indicateurs relatifs aux revenus et aux privations matérielles qui existent déjà et ont été établis de commun accord devraient être étendus de manière à en inclure d'autres, axés sur l'enfant. Il est important qu'ils rendent compte des différentes étapes de son développement, en ce qu'ils traduiront les dimensions les plus pertinentes et couvriront toutes les tranches d'âge concernées. L'étude Tárki/Applica recommande de retenir comme classes d'âge les enfants 0 à 5 ans, de 6 à 11 ans et de 12 à 17 ans et de reprendre des problématiques telles que les revenus, les privations matérielles, l'éducation, le logement, la santé, l'exposition au risque et la participation sociale.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'impact sur l'emploi des mutations industrielles dues aux défis écologiques, énergétiques et climatiques» (avis exploratoire à la demande de la présidence belge)

(2011/C 44/07)

Rapporteur: **M. Valerio SALVATORE**

Corapporteur: **M. Enrique CALVET CHAMBÓN**

Par lettre datée du 9 février 2010, M. Paul MAGNETTE, ministre du climat et de l'énergie, a demandé, au nom de la présidence belge, au Comité économique et social européen, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«L'impact sur l'emploi des mutations industrielles dues aux défis écologiques, énergétiques et climatiques».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} juillet 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 89 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le contexte global dans lequel s'inscrit la demande de la présidence belge d'examiner les mutations industrielles engendrées en matière d'emploi par la lutte contre le réchauffement climatique se caractérise par un triple échec ou bien, pour employer un terme moins brutal, par trois scénarios négatifs au milieu d'une crise économique colossale.

A. Au sein de l'Union européenne, les bons objectifs de la stratégie de Lisbonne n'ont guère été atteints.

B. Une crise énorme a frappé le secteur financier, crise due à une régulation dysfonctionnelle et à une surveillance insuffisante.

C. Le sommet de l'ONU à Copenhague, censé permettre de trouver un accord international sur le climat remplaçant le protocole de Kyoto a eu des résultats trop insuffisants.

1.2 L'UE doit à la fois contribuer effectivement à la réduction mondiale des gaz à effet de serre et développer son économie et son marché du travail dans le but d'atteindre les objectifs de Lisbonne au cours de la nouvelle décennie, à savoir une position compétitive au niveau mondial et la disparition du chômage de masse en Europe.

1.3 Le Comité, et en son sein la CCMI, ont apporté un certain nombre de contributions qui ont trait aux défis en matière d'énergie et de climat, de durabilité, de mutations industrielles et d'emploi. Ce sont, entre autres, les avis suivants: CCMI/002, 024, 027, 029, 045, 052 et 053; ECO/267; NAT/392, 440 et 453; TEN/401. Le présent avis suit une logique horizontale pour traiter du problème, mais il est évident que des études régionales et sectorielles sont également

indispensables pour permettre de concrétiser les idées qu'il développe, en particulier en matière d'emploi.

1.4 La stratégie 2020 de l'Union européenne devra répondre à l'échec qu'a connu la stratégie de Lisbonne. Elle représente donc une nouvelle chance, pour autant que le rôle déterminant des PME y soit renforcé. Le CESE propose de renforcer la coopération économique au niveau européen et de promouvoir une nouvelle conception commune de la notion de compétitivité.

1.5 L'UE a besoin d'une gouvernance économique renforcée à l'intérieur de ses institutions (c'est-à-dire, d'une réflexion sur le transfert de souveraineté aux institutions européennes existantes de certaines matières de la politique économique) afin de favoriser des mutations industrielles génératrices d'une économie européenne plus verte et d'emplois durables.

1.6 Le développement démographique, les difficultés environnementales en Afrique, en Asie et en Amérique latine, les pénuries d'eau potable dans beaucoup de pays et la lutte contre le changement climatique sont des évolutions qui favorisent la demande mondiale de produits et technologies «vertes» et ainsi la création «d'emplois durables». Il faut prendre en compte également que les réserves connues en matières premières servant à générer de l'énergie ne sont pas illimitées.

1.7 Une stratégie d'emploi dans le sens d'une économie durable peut se fonder sur des connaissances et un savoir-faire déjà bien développés dans les États membres. Ces atouts doivent être promus par l'UE, qui a besoin d'emplois qualifiés. C'est ainsi que les États membres doivent investir davantage dans leurs systèmes d'éducation et de formation continue et entre autre promouvoir les sciences, la technologie et l'*engineering*. Le CESE juge tout à fait insuffisant le niveau actuel d'investissement public dans l'éducation, qui doit s'inscrire dans une stratégie cohérente d'apprentissage tout au long de la vie.

1.8 L'UE et ses États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer des transitions industrielles qui n'aillent pas à l'encontre de leurs objectifs de maintien et de création d'emploi.

1.9 Une économie verte comportant un haut niveau de recherche et d'application de nouvelles connaissances et qui vise l'augmentation de la compétitivité devrait avoir des conséquences sur le marché du travail en créant plus d'emplois qualifiés et stables, diminuant le risque de précarité. Pour cette raison, les États membres devraient investir davantage dans leurs systèmes d'éducation et de formation continue.

1.10 Le secteur public joue un rôle important dans le support de la recherche et pour ce qui concerne l'utilisation effective des nouvelles technologies vertes et l'amélioration des technologies vertes existantes et efficaces, surtout grâce à ses instruments fiscaux. C'est pour cela que le progrès économique, social et environnemental requiert des secteurs publics sains et adéquatement qualifiés; les affaiblir par la privatisation de toutes les activités économiques ne servirait pas toujours l'intérêt général. Le CESE est d'avis qu'il va falloir réviser le cadre régulateur des marchés libéralisés de l'énergie dans le but de garantir le maintien de l'intérêt général.

1.11 Les nouveaux emplois seront créés par le secteur privé et surtout par les PME. Le rôle du secteur public sera aussi de créer un cadre stable et constructif au niveau européen qui permette aux entreprises d'optimiser la transition vers une économie plus verte, performante et riche en emplois durables.

1.12 Le CESE propose la création d'un fonds européen spécifique pour soutenir les mutations industrielles et notamment la recherche, le développement et l'application des technologies vertes, qu'elles soient des technologies d'énergies renouvelables ou de nouvelles technologies permettant de réduire effectivement les émissions dans les industries énergivores.

1.13 Le Comité rappelle que l'UE aura besoin d'une base industrielle solide parce qu'elle est indispensable pour atteindre les objectifs de l'emploi durable. Beaucoup d'emplois, même dans les services, dépendent du succès de l'industrie européenne. C'est ainsi que les mutations industrielles varient de secteur à secteur et de région à région et doivent se faire d'une manière évolutive, en évitant des répercussions négatives sur les marchés du travail et sans compromettre l'existence d'un réseau industriel indispensable. Il ne s'agit pas d'enrayer les politiques environnementales, il s'agit de les gérer de manière sociale durable.

1.14 Le CESE recommande que la réforme de la politique agricole commune après 2013 tienne compte de l'importance de l'agriculture et contribue au développement des synergies nécessaires avec d'autres politiques communautaires en matière

de recherche, de nouvelles technologies et de modernisation industrielle.

1.15 Les États membres doivent se mettre d'accord sur un impôt sur les transactions financières. Les recettes d'un tel impôt devraient être utilisées pour réduire les déficits dans les budgets publics des États membres leur donnant ainsi plus de souffle pour, par exemple, mieux financer leurs systèmes d'éducation.

1.16 Les mutations industrielles vers une économie verte nécessiteront une toute nouvelle conception de la croissance et de la compétitivité. Le CESE s'est déjà prononcé en faveur d'une nouvelle approche pour mesurer le progrès économique et social. Il réaffirme sa conviction que les mutations industrielles et l'emploi ne seront compatibles avec les objectifs de durabilité que si l'UE et le monde arrivent à s'accorder sur une autre conception de la croissance. La proposition faite par la Commission sur la stratégie 2020 est insuffisante.

1.17 Le CESE est d'avis qu'il incombe aux institutions européennes de travailler en faveur d'un «*level playing field*» (des conditions égales pour tous) au niveau mondial qui évite des délocalisations – voire des démantèlements de secteurs entiers – dommageables pour l'emploi et pour l'environnement.

1.18 En tant que porte-parole institutionnel de la société civile européenne et enceinte importante de dialogue structuré, le CESE milite en faveur de la participation démocratique des citoyens européens au grand débat nécessaire concernant les mutations industrielles, leur impact sur les marchés du travail, ainsi que leur rythme et les répercussions sociales globales.

2. Délimitation du champ de l'avis

2.1 La présidence belge a demandé que ce document soit de nature politique et ouvre de nouvelles pistes de réflexion. Selon les représentants de la présidence, l'approche de ce texte ne doit pas être sectorielle, mais horizontale et générale. Il ne s'agit pas d'une étude, mais d'une stratégie politique. La présidence belge prévoit l'examen de cet avis au sein d'un Conseil informel des ministres de l'énergie.

2.2 Les défis écologiques et climatiques sont ceux qui se trouvent à la base des déclarations du Conseil européen relatives au sommet de Copenhague. Le défi énergétique comprend plusieurs dimensions. L'accès des européens aux ressources énergétiques doit être assuré dans le cadre de la politique internationale de l'UE et de ses États membres. Cet aspect n'est pas traité dans le présent avis, lequel se penche sur les défis énergétiques dans le cadre des mutations industrielles causées par la lutte contre le changement climatique, et surtout par rapport à leurs effets sur l'emploi en Europe.

2.3 Le présent avis emploie le terme «vert» pour désigner des biens ou des méthodes de production qui s'inscrivent dans une logique de durabilité et contribuent ainsi à atteindre les objectifs de l'UE dans la lutte contre le réchauffement du climat mondial. Le CESE plaide pour rendre l'économie européenne plus verte et, quant aux marchés du travail, pour la création d'un maximum d'emplois verts, c'est-à-dire d'emplois (y inclus les formations/qualifications) nécessaires pour obtenir ce résultat, qui soient à la fois de qualité en ce qui concerne leur niveau de qualification mais aussi pour ce qui est de leur capacité à garantir l'inclusion sociale (cf. l'avis TEN/401 sur le thème «Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique», qui cite la définition des «emplois verts» proposée par le directeur du Département de l'analyse économique et des marchés du travail du BIT en réponse à une récente initiative de la Commission européenne). Le CESE rappelle dans ce contexte son avis d'octobre 2009 au sujet de la «flexicurité». ⁽¹⁾

3. Les enjeux, les acquis et une nouvelle chance

3.1 Il convient de rappeler brièvement le contexte global dans lequel s'inscrit la demande de la présidence belge. Ce contexte correspond à des enjeux qui se résument en trois échecs étroitement liés.

Les enjeux – L'échec de la stratégie de Lisbonne

3.2 La stratégie de Lisbonne, telle qu'elle a officiellement été définie dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, visait à mettre en place l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.

3.3 Au début de l'année 2010, le Comité doit constater que, malheureusement, ces objectifs qui étaient bien choisis et nécessaires n'ont guère été atteints. En matière d'emploi, le bilan est particulièrement mauvais. La stratégie de Lisbonne prévoyait, entre autres, les effets positifs qu'aurait sur l'emploi une économie plus compétitive.

Les enjeux – l'échec des règles du marché financier

3.4 L'embellie économique, la phase de croissance des années 2005 à 2008, s'expliquait par divers facteurs; les pays européens orientés vers l'exportation de biens industriels profitaient de la forte demande des pays asiatiques, principalement de la Chine. Certains pays européens connaissaient, quant à eux, une croissance que l'on sait aujourd'hui malsaine dans les secteurs de la spéculation financière et immobilière. Or, les progrès atteints reposaient d'une part sur une demande externe et d'autre part sur une forte spéculation dans le secteur de l'immobilier. Il s'agissait donc d'une croissance non durable au sein de l'UE. Une croissance durable et des marchés de travail performants ont besoin aussi bien de l'exportation que de la demande interne.

3.5 C'est la crise financière mondiale qui a mis un terme à toute espérance liée à la stratégie de Lisbonne. Celle-ci a connu

un échec intégral. Le chômage en Europe est en hausse et la fin de la crise n'est pas en vue. La société de la connaissance n'est pas encore une réalité, vu les difficultés que connaissent de nombreux États membres dans leurs systèmes d'éducation et la part du PIB, loin des objectifs de Lisbonne dans trop de pays, que représente la recherche de l'UE. L'endettement public, et dans certains cas l'endettement privé, atteignent une telle ampleur dans l'UE que la faillite de certains États membres est à craindre. Il faut que la solution à ces problèmes, côté recettes, côté dépenses, n'empêchent pas les investissements importants.

Les enjeux – l'échec du sommet de Copenhague

3.6 Les 15 et 16 juin 2001, le Conseil européen de Göteborg avait ajouté une nouvelle dimension à la stratégie de Lisbonne. La stratégie de développement durable s'est ajoutée à la stratégie de Lisbonne. L'ensemble préconisait l'examen des conséquences économiques, sociales et environnementales des politiques européennes, incluant surtout la dimension planétaire du changement climatique.

3.7 C'était à l'échelle planétaire que l'ONU cherchait à conclure un accord à Copenhague du 7 au 18 décembre 2009, afin de renforcer la lutte contre le réchauffement climatique causé, selon les analyses de la majorité des scientifiques, par l'émission de gaz à effet de serre. Les 192 pays qui avaient ratifié la «Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique» (CCUNCC) de 1997 ont tenté en vain de renégocier un accord international sur le climat remplaçant le protocole de Kyoto en vigueur depuis 2005.

3.8 Il est évident que le changement climatique et la pollution environnementale, surtout dans les très grandes villes, posent un grave problème. De plus, l'évolution démographique au niveau planétaire requiert des réponses urgentes. Neuf milliards de personnes ne peuvent survivre que si les ressources sont utilisées de manière plus durable et équitable. La question de l'insuffisance de l'énergie et de son accessibilité se posera de plus en plus si nos sociétés ne trouvent pas des réponses intelligentes avant qu'il ne soit trop tard. Dans cette situation, il est nécessaire d'utiliser les technologies et solutions existantes, comme p. ex. celles qui permettent d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments existants. En plus, de nouvelles technologies sont indispensables, surtout pour les industries énergivores, mais il faut également qu'émerge une conscience nouvelle des biens publics tels que l'eau – qu'il faut mieux gérer et surtout mieux conserver –, dont l'accès doit être qualifié de droit de l'Homme.

3.9 Cette dimension mondiale est considérable car elle donne ses chances à une industrie innovatrice en Europe qui se caractérise, déjà aujourd'hui, par une haute compétitivité sur le marché des biens et services «verts». En défendant sans naïveté dans ses négociations à l'échelle internationale cette position favorable, l'UE peut à la fois contribuer effectivement à la réduction mondiale des gaz à effet de serre et développer son économie et son marché du travail dans le but d'atteindre les objectifs de Lisbonne.

⁽¹⁾ «Comment utiliser la flexicurité en matière de restructuration, dans le contexte du développement mondial» (JO C 318 du 23.12.2009, p. 1).

Les acquis: les points de référence du Comité

3.10 Ces dernières années, le Comité, et en son sein la CCMI, ont apporté un certain nombre de contributions qui réfèrent aux défis en matière d'énergie et de climat, de durabilité, de mutations industrielles et d'emploi. Le présent avis prend en compte ces importants travaux. Les éléments nouveaux qui y apparaissent résultent de la prise de conscience suscitée par le triple échec (de la stratégie de Lisbonne, des règles du marché financier et de la conférence de Copenhague) décrit ci-dessus.

3.11 Le CESE a déjà souligné la nécessité de «combiner la compétitivité avec le développement durable et la cohésion sociale»⁽²⁾.

3.12 Le CESE a jugé que la stratégie pour l'emploi «ne doit pas être envisagée sans prendre en compte le contexte macroéconomique»⁽³⁾.

3.13 Le CESE a rappelé que l'hypothèse des causes anthropogènes des changements climatiques mondiaux engendrés par une présence accrue de gaz à effet de serre dans l'atmosphère a été validée par les décisions politiques des États concernés et de l'UE⁽⁴⁾.

3.14 La CCMI a également évoqué le sujet du développement durable et des mutations industrielles dans le but d'examiner comment le développement durable tel que le définit Brundtland peut agir comme un catalyseur de mutations industrielles⁽⁵⁾. La définition du développement durable présentée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dans le rapport Brundtland constitue également le fondement du présent avis.

3.15 Le Comité a adopté un avis dans lequel il constate une «nouvelle révolution industrielle, qui place la qualité de la vie et de l'environnement au centre du développement»⁽⁶⁾.

3.16 Le CESE a souligné qu'une base industrielle solide est cruciale pour le modèle social européen. Il met en garde contre une «hypothétique délocalisation hors de l'UE des industries à haute intensité d'énergie [qui] réduirait sensiblement l'attractivité des sites industriels européens et se traduirait par des pertes de croissance et d'emplois»⁽⁷⁾. Dans ce contexte, le CESE suivra avec intérêt la concrétisation des initiatives phares «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» et «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation», contenues dans la stratégie UE 2020.

3.17 Le CESE part de l'hypothèse selon laquelle le produit intérieur brut (PIB) est un indicateur insuffisant pour «définir la ligne politique à suivre afin de relever les défis du 21^e siècle»⁽⁸⁾.

Le Comité a adopté un avis dans lequel il recommande que la Commission s'attache à intégrer de nouvelles mesures dans la stratégie 2020 afin de «disposer en 2011 d'un cadre qui permettrait d'élaborer des propositions claires pour des actions comparables à l'échelle mondiale à l'intention du sommet mondial pour le développement durable convoqué par l'ONU en 2012»⁽⁹⁾.

3.18 Quant à la stratégie «Europe 2020»⁽¹⁰⁾, le Comité a appelé à privilégier la création de nouveaux emplois.

3.19 Le CESE a critiqué la Commission pour ne pas avoir davantage développé son analyse autour des grands thèmes d'avenir, à savoir «le passage à l'économie à faible taux d'émissions de carbone, la protection de la biodiversité, de l'eau et d'autres ressources naturelles et la promotion de l'intégration sociale et le renforcement de la dimension internationale du développement durable»⁽¹¹⁾. Pour atteindre ces buts, la stratégie de développement durable de l'UE aurait besoin d'une «structure de gouvernance complètement nouvelle»⁽¹²⁾. Le CESE estimait qu'il conviendrait de mesurer le progrès du bien-être humain d'une autre manière qu'il ne l'a été jusqu'à présent.

3.20 Enfin, le CESE a rappelé que les pays industriels les plus développés du monde devraient réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 80 % d'ici à 2050.

Une nouvelle opportunité: la stratégie «Europe 2020»

3.21 La stratégie UE 2020 devra répondre à l'échec qu'a connu la stratégie de Lisbonne. La Commission européenne a publié le 3 mars 2010 une communication esquissant cette nouvelle philosophie directrice de l'évolution socio-économique de l'UE (COM(2010) 2020). La Commission déclare vouloir élaborer une stratégie faisant de l'UE «une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés». Le CESE constate que les superlatifs formulés en 2000 pour la stratégie précédente ont été abandonnés. L'UE devrait selon la Commission promouvoir une économie plus verte ciblant, entre autres, des investissements dans la recherche et le développement à 3 % du PIB, un niveau d'emploi s'élevant à 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans et, important dans le contexte de cet avis, une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport à l'année de référence 1990. La Commission souhaite que la qualité de l'éducation soit renforcée afin de réaliser une croissance intelligente basée sur une compétitivité améliorée «face à nos partenaires commerciaux en renforçant notre productivité». L'UE devrait maintenir son rôle moteur sur le marché des technologies vertes, mais l'avantage de ces technologies vertes serait remis en question par des concurrents puissants, notamment la Chine et l'Amérique du Nord.

⁽²⁾ JO C 10 du 14.1.2004, p. 105, et JO C 318 du 23.12.2006, p. 1.

⁽³⁾ JO C 65 du 17.3.2006, p. 58.

⁽⁴⁾ JO C 185 du 8.8.2006, p. 62.

⁽⁵⁾ JO C 318 du 23.12.2006, p. 1.

⁽⁶⁾ JO C 120 du 16.5.2008, p. 57.

⁽⁷⁾ JO C 77 du 31.3.2009, p. 88.

⁽⁸⁾ JO C 100 du 30.4.2009, p. 53.

⁽⁹⁾ CESE 647/2010 - NAT/453 (pas encore publié au JO).

⁽¹⁰⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 3 (ECO/267) et JO C 100 du 30.4.2009, p. 65 (CCMI/053).

⁽¹¹⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 18.

⁽¹²⁾ *Ibidem*.

3.22 Les premières réactions révèlent une certaine déception par rapport à ce que les citoyens européens attendent de leurs gouvernements et, par rapport aux compétences et responsabilités des institutions européennes, de la gouvernance européenne. Des représentants des groupes au Parlement européen ont qualifié la stratégie de la Commission de peu ambitionnée et insuffisante pour répondre aux défis actuels et futurs.

3.23 Le CESE est surtout d'avis que le rôle déterminant des PME doit être tout particulièrement renforcé dans la stratégie UE 2020, car ce sont les PME qui créent le plus grand nombre d'emplois en Europe et sont indéniablement la force motrice des mutations industrielles. C'est ainsi que le CESE appelle aussi la Commission européenne à intensifier ses efforts pour la mise en application d'un système de protection de la propriété intellectuelle dont devraient surtout profiter les PME qui souvent n'ont pas les moyens de protéger leurs inventions.

3.24 Le CESE propose de renforcer la coopération économique au niveau européen et de promouvoir une nouvelle conception commune de la notion de compétitivité. C'est ainsi que les mutations industrielles déjà en cours et nécessaires pour

- réduire les émissions de gaz à effet de serre,
- mieux utiliser les ressources naturelles et
- optimiser l'efficacité énergétique,

peuvent, à condition que les systèmes de l'éducation soient améliorés et les investissements dans la recherche augmentés, créer plus d'emplois de qualité dans les États membres de l'UE.

4. Comment faciliter des mutations industrielles favorables aux objectifs climatiques et d'emplois au niveau de l'Union européenne?

4.1 L'UE a besoin d'une gouvernance économique renforcée à l'intérieur de ses institutions (c'est-à-dire, d'une réflexion sur le transfert de souveraineté aux institutions européennes existantes de certaines matières de la politique économique), que ce soit au niveau du Conseil européen ou au niveau du groupe de l'Euro. Les conséquences de la crise financière montrent que davantage de coordination est nécessaire pour éviter des distorsions au sein du marché intérieur et favoriser des mutations industrielles rendant l'économie européenne plus verte et créant d'emplois durables.

4.2 Les emplois durables ont de l'avenir car ils seront favorisés par des évolutions mondiales qui deviendront des défis auxquels il faudra faire face au niveau de l'UE et non seulement des États membres. Ces évolutions sont:

- le développement démographique et le challenge d'alimenter 9 milliards d'êtres humains en 2050,
- l'augmentation des méga-cités causant d'énormes difficultés environnementales surtout en Asie et en Amérique latine,
- les pénuries d'eau potable dans beaucoup de pays en voie du développement,

- la lutte contre le changement climatique, donc la réduction des émissions et surtout l'utilisation intelligente et durable de l'énergie, aussi bien des réserves – en diminution – d'énergies fossiles que de la production alternative d'énergie.

4.3 Or, ces évolutions indéniables favorisent la demande de produits et technologies environnementaux et, par conséquent, une industrie moderne promotrice d'emplois durables. Ces derniers seront à la fois équitables, productifs et garants d'une transition juste et d'une forte compétitivité. Par ailleurs, celle-ci ne s'inscrira pas dans une logique de croissance économique purement quantitative basée sur des industries énergivores, mais dans une logique de durabilité. Encore une fois il est évident qu'une approche stratégique sectorielle est nécessaire; ce sont surtout les secteurs industriels et technologiques de base comme, par exemple, la construction, la bio- et la nano-technologie, mais aussi les nouvelles technologies vertes, qui peuvent multiplier l'effet des mutations industrielles dans le sens d'une économie plus humaine et plus verte.

4.4 Ces mutations industrielles contribuent aussi à la stabilité des sociétés et à la sécurité internationale puisque les suites négatives de la pollution, du changement climatique, des pénuries et de l'augmentation de la population mondiale représentent des risques majeurs pour la paix au 21^e siècle. Les challenges à ce niveau sont tels que les solutions ne peuvent pas être trouvées au niveau national mais seulement dans la coopération étroite au niveau international et au sein de l'UE. L'espace intégré de l'UE devra se doter des moyens politiques et légaux nécessaires pour pouvoir remplir cette mission.

4.5 Une telle stratégie d'emploi promet des gains de productivité et de rentabilité à moyen et à long terme. Elle peut se baser aujourd'hui sur des connaissances, sur un savoir-faire déjà bien développés dans les États membres de l'UE et sur une avancée sur le marché mondial dans le domaine des technologies vertes. Ces atouts doivent être promus par l'UE, par des lignes directrices, des fonds européens et, avec l'accord des partenaires sociaux (en particulier, des accords au titre de l'article 155 du TFUE), par une législation européenne qui prépare la transition vers une économie durable avec un marché du travail qui se caractérise par un taux de chômage faible et des emplois de qualité. Une économie verte comportant un haut niveau de recherche et d'application de nouvelles connaissances devrait avoir des conséquences positives sur le marché du travail en créant plus d'emplois qualifiés et stables, diminuant le risque de précarité.

4.6 Ces conséquences contribueraient aussi à la création d'emplois de qualité plutôt qu'à celle d'emplois atypiques, voire précaires, tels qu'ils se sont développés dans certains secteurs du marché des services. De tels emplois précaires ne seraient pas favorables au renforcement de la société des connaissances qui est sans doute une condition importante d'une économie compétitive et durable. Au contraire, l'UE a besoin d'emplois qualifiés. C'est ainsi que les États membres devraient investir davantage dans leurs systèmes d'éducation et de formation continue. Le CESE juge tout à fait insuffisant le niveau actuel d'investissement public dans l'éducation, qui doit s'inscrire dans une stratégie cohérente d'apprentissage tout au long de la vie.

4.7 La notion de la compétitivité doit être révisée au niveau européen. La Commission ne va pas suffisamment loin dans sa communication du 3 mars 2010. Des investissements dans de nouvelles technologies environnementales, couplés à une utilisation plus conséquente de celles existantes, demandent un effort dans le présent qui n'augmente pas la compétitivité forcément dans l'immédiat, mais le cas échéant dans une perspective à long terme.

4.8 L'UE devrait réviser sa conception du rôle que peut jouer le secteur public dans les États membres dans la promotion de nouvelles technologies, de mutations industrielles et de la création d'emplois durables. Le secteur public peut avoir la capacité d'investir à long terme dans la promotion de nouvelles technologies qui ne sont pas encore rentables mais prometteuses pour l'avenir, sans négliger la promotion des technologies existantes et efficaces. Le secteur public joue un rôle important dans le support de la recherche et pour ce qui concerne l'utilisation effective des nouvelles technologies vertes et l'amélioration des technologies vertes existantes et efficaces, surtout grâce à ses instruments fiscaux. Les autorités publiques devraient d'abord assurer les investissements qui ont la plus grande efficacité pour réduire la consommation d'énergie et la production de gaz à effet de serre. À cet égard, le fonds européen proposé ci-dessous peut y contribuer.

4.9 C'est pour cela que le progrès économique, social et environnemental requiert des secteurs publics sains et adéquatement qualifiés; les affaiblir au profit de privatisations de toutes les activités économiques ne servirait pas toujours l'intérêt général. Le secteur public, à chaque fois que possible en partenariat avec le secteur privé, doit être en mesure de faire les investissements nécessaires dans les infrastructures publiques au service des citoyens et de l'industrie européens. Des subventions dont ne profiteraient que certaines entreprises sont, en revanche, à éviter pour ne pas mettre en question le fonctionnement du marché. Les États membres doivent plutôt se servir d'instruments fiscaux pour faciliter les mutations industrielles vertes.

4.10 Par ailleurs, le CESE est d'avis que la libéralisation des marchés de l'énergie n'a jusqu'à présent contribué ni à une meilleure qualité des services, ni à une réduction des prix. Il y a là le constat d'un risque très important de sous-investissement dans les réseaux énergétiques. Pour arriver à la fois à une compétition effective dans l'intérêt des citoyens européens, au maintien de la sécurité d'approvisionnement et à une réalisation des objectifs climatiques, il faudra réviser le cadre régulateur des marchés libéralisés.

4.11 Le CESE propose la création d'un fonds européen spécifique pour soutenir les mutations industrielles et notamment la recherche, le développement et l'application des technologies vertes, qu'elles soient des technologies d'énergies renouvelables ou des nouvelles technologies permettant de réduire effectivement les émissions.

4.12 Le Comité rappelle que l'UE aura besoin d'une base industrielle solide. Le CESE souligne que l'importance socioéconomique des secteurs industriels énergivores diffère selon les régions européennes. C'est ainsi que les mutations industrielles

doivent se faire d'une manière évolutive permettant des transitions qui évitent des répercussions négatives sur les marchés du travail des régions concernées. L'approvisionnement en énergie est une question stratégique pour l'avenir. Il faut investir davantage dans de nouvelles technologies permettant d'augmenter effectivement la productivité par rapport à l'énergie utilisée et, en même temps, réduire les émissions de gaz à effet de serre. En ce qui concerne les emplois dans les industries énergivores, ils peuvent justement être sécurisés en améliorant le bilan énergétique de ces industries.

4.13 Le CESE recommande que la réforme de la politique agricole commune après 2013, qui a déjà fait l'objet d'un avis d'initiative ayant recueilli un large consensus, veille à garantir un développement conforme à l'importance de l'agriculture pour les zones rurales de l'UE (qui représentent plus de 80 % de son territoire) et aux engagements internationaux pris en faveur des pays en voie de développement. Le processus de révision devra contribuer à optimiser les synergies nécessaires tout en donnant une impulsion aux autres politiques européennes dans le domaine de la recherche, des nouvelles technologies et de la modernisation industrielle. Cela s'applique surtout aux secteurs et régions particulièrement touchés par les mutations en cours, c'est-à-dire caractérisés par la présence d'industries énergivores qui doivent investir dans de nouvelles technologies écologiques pour réduire leurs émissions, afin de protéger leurs emplois.

4.14 Les États membres doivent se mettre d'accord sur un impôt sur les transactions financières pour atténuer les effets dévastateurs de la spéculation, pour ainsi stabiliser le secteur bancaire et, dans la zone Euro, renforcer la monnaie commune. Les revenus d'un tel impôt devraient être utilisés pour réduire les déficits dans les budgets publics des États membres leur donnant ainsi plus de souffle pour, par exemple, mieux financer leurs systèmes d'éducation. Des finances publiques saines et des marchés du travail dotés d'une main d'œuvre qualifiée sont à la base d'une transition verte de l'industrie européenne.

4.15 Une telle révolution industrielle a des conséquences sociétales qui s'inscriront dans la logique de la durabilité. Les mutations industrielles vers une économie verte nécessiteront une toute nouvelle conception de la croissance. Aujourd'hui, le citoyen se définit par sa capacité de consommer. Serons-nous en mesure de définir un bien-être qui se caractérise par la santé physique et mentale, les droits démocratiques et participatifs, l'inclusion sociale (qui se traduit surtout par l'inclusion dans le marché du travail, à la condition que les emplois soient de qualité), l'approvisionnement en énergie et l'accès aux biens publics comme aux services d'intérêt général? Il faut comprendre qu'une telle démarche serait liée à une autre notion de croissance, à un autre fonctionnement de l'économie. Les quantités mesurées avec le PIB ne suffisent pas pour l'atteindre. Le CESE s'est déjà prononcé en faveur d'une nouvelle approche pour mesurer le progrès économique et social. Il réaffirme sa conviction que les mutations industrielles et l'emploi ne seront compatibles avec les objectifs de durabilité que si l'UE et le monde arrivent à s'accorder sur une autre conception de la croissance. La proposition faite par la Commission sur la stratégie 2020 est insuffisante.

4.16 Le CESE est d'avis qu'il incombe aux institutions européennes de travailler en faveur d'un «*level playing field*» (des conditions égales pour tous) au niveau mondial qui évite des délocalisations – voire des démantèlements de secteurs entiers – dommageables pour l'emploi et pour l'environnement. L'Europe doit être le moteur de bonnes pratiques mais elle doit aussi veiller à leur application mondiale, dans les plus brefs délais raisonnables, qui évitent nettement les conséquences négatives (y compris pour l'environnement) causées par une application limitée à l'Europe seule.

4.17 En tant que porte-parole institutionnel de la société civile européenne et enceinte importante de dialogue structuré, le CESE milite en faveur de la participation démocratique des citoyens européens aux grands débats. L'UE a besoin d'une stratégie plus cohérente et contraignante que celle que nous connaissons aujourd'hui sous l'appellation «UE 2020», stratégie permettant une transition juste, équitable et durable vers une économie verte basée sur une toute nouvelle conception de la croissance. La croissance nouvelle dont nous avons besoin en Europe, mais également dans le monde entier, s'inscrira dans la durabilité et elle sera celle de la qualité de vie, d'une vie participative et saine.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

*Le président
du Comité économique et social européen*
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers une large pénétration des véhicules électriques»

(avis exploratoire à la demande de la présidence belge de l'Union)

(2011/C 44/08)

Rapporteur: **M. OSBORN**

Le 9 février 2010, la présidence belge 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

«Vers une large pénétration des véhicules électriques» (Avis exploratoire).

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Résumé et recommandations

1.1 Le CESE est éminemment favorable aux démarches entreprises en Europe en vue d'une plus large pénétration des véhicules électriques (VE), et en particulier des voitures électriques. C'est là une urgence, afin de contribuer à réduire tant les émissions de gaz à effet de serre émanant du secteur des transports que la dépendance de l'Europe vis-à-vis d'importations de pétrole qui deviennent de moins en moins sûres.

1.2 Le CESE souscrit à toutes les actions proposées par la Commission dans sa récente communication sur des véhicules propres et économes en énergie. Il préconise en outre plusieurs autres actions de la part de l'Union européenne et de ses États membres.

1.3 Sur le plan technologique, le CESE recommande plusieurs priorités s'agissant de R&D, de l'accélération des principaux programmes de normalisation, de l'extension des programmes d'acquisition de compétences et de formation et de la gestion et de la facilitation des changements au niveau de la structure de l'emploi dans le secteur automobile et les secteurs connexes.

1.4 Le CESE souligne que le passage aux VE ne peut engendrer une réduction des émissions de gaz à effet de serre que si l'électricité utilisée par ces véhicules provient de sources à faibles émissions de carbone ou à émissions nulles. Dès lors, cette évolution vers les VE doit s'accompagner d'une autre, dans le cadre de laquelle la production d'électricité s'oriente vers une diminution de sa teneur en carbone.

1.5 L'usage généralisé des VE et la capacité substantielle de stockage d'électricité représentée collectivement par leurs batteries peuvent jouer un rôle significatif pour ce qui est de contribuer à optimiser l'équilibre offre/demande du système de fourniture d'électricité, à condition d'introduire des technologies intelligentes dans la gestion du réseau et dans l'infrastructure de recharge des VE. Le CESE note que ce serait complexe à organiser; mais il juge qu'il est urgent que des études et des projets soient menés à bien afin d'essayer de faire en sorte que cette possibilité devienne une réalité dont aussi bien le secteur des transports que celui de la fourniture d'électricité sortiront gagnants.

1.6 Un passage rapide aux VE dans le secteur de l'automobile nécessitera que des efforts concertés de taille soient accomplis par l'industrie automobile, les nouveaux fournisseurs d'infrastructures de recharge, le secteur public en tant que régulateur, normalisateur, facilitateur et éducateur, ainsi que par les citoyens en tant que consommateurs avisés, attentifs et exigeants de la nouvelle technologie. Le CESE invite instamment l'Union européenne et ses États membres à entreprendre un vaste effort collectif en vue de promouvoir et de soutenir cette évolution cruciale par tous les moyens dont ils disposent et à garantir que l'Europe ne soit pas à la traîne par rapport à la concurrence étrangère qui se développe rapidement dans ce secteur clé.

2. Observations générales

2.1 Les émissions de CO₂ du secteur des transports dans son ensemble continuent d'augmenter d'année en année, en dépit de niveaux d'efficacité qui augmentent progressivement dans tous les types de transport. Si l'on entend que les transports contribuent de manière adéquate aux réductions de carbone auxquelles l'Union européenne s'est engagée d'ici 2050, il ne suffira pas de compter sur des économies d'énergie marginales dans chaque mode de transport.

2.2 Dans le domaine des transports routiers, il existe des limites physiques fondamentales au-delà desquelles les performances du moteur à combustion interne en termes d'émissions de carbone ne peuvent plus être améliorées. À un certain point, la poursuite des améliorations nécessitera un changement fondamental, à savoir le passage à de nouvelles sources d'énergie émettant peu ou pas de carbone.

2.3 Parmi les différentes possibilités envisageables à cette fin, une évolution rapide dans le secteur des voitures particulières semble la plus prometteuse, le changement devant s'opérer au niveau des hybrides avant de s'étendre dès que possible à tous les véhicules électriques (VE).

2.4 Plusieurs raisons plaident pour une action aussi rapide que possible:

- une réduction anticipée plutôt que tardive des émissions donnera de meilleurs résultats pour ce qui est de limiter le changement climatique et évitera d'onerieuses mesures d'adaptation ultérieurement;
- des coûts initiaux substantiels devront être pris en charge aussi bien par le secteur privé (fabricants de moteurs, fabricants de batteries, fournisseurs d'infrastructures, etc.) que par le secteur public (R&D, infrastructures, primes, etc.) au début de la transition, et plus les changements peuvent advenir rapidement, plus le retour économique sur les investissements sera rapide.
- les consommateurs font preuve d'un intérêt croissant pour les véhicules à émissions de carbone faibles ou nulles, qui pourraient représenter une occasion en or pour l'Europe et ses États membres de devenir le champion d'une évolution susceptible d'être populaire si elle est bien gérée et à condition que les nouveaux véhicules parviennent à s'aligner sur les niveaux de sécurité, de praticité, de performances, de fiabilité, de design ainsi que sur le prix de leurs rivaux traditionnels;
- nos concurrents les plus importants (les États-Unis, le Japon, la Chine et d'autres) procèdent déjà à des investissements très considérables dans le domaine des VE, et sont susceptibles de prendre une avance et d'obtenir un avantage compétitif énormes si l'Europe n'agit pas tout aussi rapidement;
- si l'Europe agit avec suffisamment de rapidité pour promouvoir le développement des véhicules électriques en Europe, ainsi que des changements connexes au niveau de l'approvisionnement en énergie et des réseaux, l'expansion de ces secteurs pourrait être un vecteur de premier plan pour la croissance économique, la création d'emplois et l'essor des exportations en Europe. En revanche, rester à la traîne pourrait gravement affaiblir l'économie européenne.

2.5 Dans ce contexte, le CESE accueille favorablement l'activité intense déployée actuellement par la Commission, le Conseil et les États membres afin d'appuyer et d'accélérer le passage aux véhicules électriques. Le Comité recommande de poursuivre les actions européennes selon trois axes principaux:

- renforcer le soutien à la transition technologique au moyen de la R&D, de programmes de déploiement, d'éducation et de formation;
- épauler le développement parallèle qui s'impose dans le secteur de l'électricité, notamment sur le plan de l'expansion des énergies renouvelables, du développement du réseau et des infrastructures et de la normalisation de l'interface entre VE et fourniture d'électricité;
- étayer la transformation du marché au moyen des mesures d'incitation qui conviennent, de façon à garantir que la demande suive les transformations enregistrées sur le plan de l'offre de véhicules.

3. Soutien à la transition technologique

3.1 Recherche et développement

3.1.1 Un effort majeur s'impose pour que l'effort de R&D augmente et se rapproche de l'objectif de 3 % et pour renforcer

les programmes visant à soutenir le passage à une économie à faibles émissions de carbone. Le Comité se félicite de l'importance accordée de manière générale à l'expansion des efforts de R&D dans la nouvelle stratégie 2020, tout comme de l'importance spéciale reconnue au soutien à la transition vers une économie plus verte, notamment s'agissant du passage à des véhicules à faibles émissions de carbone et des véhicules électriques. Une attention particulière doit être accordée:

- à la poursuite de l'amélioration de la technologie des batteries, afin d'accroître l'autonomie des VE et d'améliorer la robustesse et la résilience des systèmes choisis, dans toutes les conditions météorologiques et conditions de conduite;
- à des méthodes alternatives de gestion des recharges, de manière à optimiser les méthodes finalement choisies pour la normalisation;
- aux modalités permettant de conjuguer l'expansion des véhicules électriques et l'expansion des sources renouvelables ou à faibles émissions de carbone pour ce qui est de l'approvisionnement en électricité;
- à des modalités d'utilisation des techniques de relevé intelligent et d'un réseau repensé qui permettront de recharger les batteries dans des délais optimaux du point de vue de l'équilibre de la charge électrique;
- à l'approvisionnement mondial en matériaux qui seront nécessaires pour une expansion massive des batteries, en particulier le lithium et les terres rares, ainsi qu'à toute mesure susceptible d'être prise tant pour accroître et sécuriser les sources d'approvisionnement de ces matériaux que pour remplacer ceux-ci par d'autres plus largement disponibles;
- aux mesures qui devraient être prises précocement afin de promouvoir le réemploi de matériaux de véhicules et de batteries arrivés en fin de vie.

3.1.2 Une attention particulière doit être prêtée aux projets de démonstration et autres programmes de déploiement. L'expérience des plates-formes technologiques de l'énergie doit être étendue et servir à des programmes proactifs de déploiement d'hybrides rechargeables et de véhicules tout électriques ainsi que d'infrastructures de soutien nécessaires à ceux-ci. Les projets de démonstration (déjà engagés dans certaines villes et régions européennes) déployés dans les villes et les régions qui souhaitent jouer un rôle de premier plan doivent être encouragés activement au moyen de mesures d'incitation adéquates. Il est nécessaire d'étendre le programme CIVITAS.

3.1.3 Le CESE se préoccupe de ce que la technologie des batteries soit à l'heure actuelle fortement dépendante de matériaux (le lithium et les terres rares) qui sont produits, aujourd'hui, principalement ou uniquement en Chine. Il appelle instamment de ses vœux, de manière urgente, des recherches et des études géologiques afin de définir d'autres sources d'approvisionnement pour ces matériaux et d'encourager leur recyclage dans la mesure du possible.

3.2 Fixation de normes

3.2.1 Les normes réglementaires fixant des exigences d'efficacité énergétique minimale pour les produits et les services ont un rôle capital à jouer. L'UE a déjà établi des normes pour les émissions de CO₂ par les automobiles, avec des échéances pour les améliorations supplémentaires qui deviendront obligatoires à l'avenir. Cependant, il y a lieu d'étendre davantage ces programmes et de fixer des objectifs plus ambitieux à court et à plus long terme.

3.2.2 Les limites d'émissions actuelles établies pour 2015 prévoient un crédit supplémentaire pour les véhicules à faibles émissions de carbone et les véhicules électriques. Il s'agit là d'une mesure qui incite considérablement les fabricants européens à accélérer le développement et le déploiement de la première génération de véhicules tout électriques. La préoccupation existe toutefois qu'elle ne les décourage dans le même temps de rechercher de nouvelles améliorations pour les véhicules à combustible fossile. À l'occasion de la prochaine révision, peut-être serait-il opportun de fixer un objectif spécifique s'agissant de l'expansion du parc de véhicules électriques, tandis que les fabricants devraient être tenus de poursuivre l'amélioration des performances CO₂ de leurs véhicules fonctionnant à l'essence ou au gazole, lesquels resteront inévitablement une composante principale du parc automobile pendant les vingt années à venir.

3.2.3 Il est essentiel de continuer à pousser l'industrie européenne à figurer parmi les leaders mondiaux en ce qui concerne les VE afin qu'elle conserve une position concurrentielle forte quand le marché mondial prendra dans son ensemble la même direction. Les acteurs de l'industrie automobile, de l'industrie des batteries et de l'industrie de la fourniture d'énergie se livrent une vive concurrence en vue de mettre au point les meilleures technologies au meilleur prix. La concurrence est elle-même un vecteur puissant d'innovation et il ne faut pas l'entraver.

3.2.4 Par ailleurs, l'UE sera clairement tenue de promouvoir certains premiers éléments de normalisation, de manière à garantir sécurité, fiabilité et compatibilité, en particulier sur le plan des infrastructures de soutien pour la recharge des VE et des modalités de recharge, et aussi sur celui des exigences en matière de consommation d'électricité et de configuration des batteries. Les automobiles (neuves ou d'occasion) faisant aussi l'objet d'un commerce abondant entre l'Europe et le reste du monde, il y aurait lieu que l'UE participe aussi activement aux travaux visant à mettre en place des normes mondiales concernant ces questions afin d'assurer la compatibilité de la technologie des VE à l'échelle mondiale.

3.3 Éducation, formation professionnelle et technique

3.3.1 Le passage à une industrie automobile dominée par les VE entraînera une modification de la structure de l'emploi dans l'industrie. Si l'on entend maintenir production et emplois dans l'automobile en Europe et préserver de très bons résultats à l'exportation, il est vital de procéder à des investissements rapides dans la capacité européenne de production de VE, et que soient mis sur pied des cycles de formation et de recyclage pour les nouvelles compétences qui seront nécessaires dans tous

les secteurs de l'industrie (design, production, distribution, ventes, entretien, récupération, etc.).

3.3.2 Le CESE accueille très favorablement la proposition de la Commission de relancer le groupe de haut niveau CARS 21 en y prévoyant une participation accrue des acteurs concernés en vue de surmonter les barrières qui s'opposent à l'adoption des nouvelles technologies par le marché. Le CESE recommande que cette instance comprenne un groupe de travail spécifique sur les questions sociales, et que des mesures soient prises immédiatement afin de développer et de réorienter les structures sectorielles de formation et d'éducation en vue de satisfaire les besoins émergents en matière de qualifications dus aux technologies des VE.

4. Transformation parallèle de la fourniture d'électricité et liens avec la décarbonisation de la fourniture d'électricité

4.1 Le passage aux VE représentera une demande supplémentaire significative d'électricité, qui quoique peu élevée dans un premier temps, sera à long terme considérable. S'il est répondu à cette demande supplémentaire d'électricité par la construction de centrales électriques traditionnelles alimentées au charbon, les gains en matière de production de CO₂ seront nuls. Les émissions passeront simplement des véhicules aux centrales électriques. Il est dès lors primordial que l'expansion de la voiture électrique aille de pair avec la poursuite de l'expansion d'un approvisionnement en électricité à faibles émissions de carbone ou à émissions nulles.

4.2 Il est nécessaire d'accélérer les programmes d'expansion des énergies renouvelables, à mesure que s'accroît la demande d'électricité pour les véhicules électriques. Cette exigence doit être prise en compte lors du prochain réexamen des objectifs en matière d'expansion des énergies renouvelables.

4.3 Une complémentarité plus subtile est en train de se faire jour entre, d'une part, l'expansion de la capacité totale des batteries nécessaires pour les véhicules électriques, et d'autre part, la croissance de la part de l'énergie électrique provenant de sources renouvelables.

4.4 Un problème majeur sur le plan de l'expansion des énergies renouvelables réside dans l'intermittence du vent, du soleil, des marées, etc. Afin de répondre à la structure fluctuante de la demande d'électricité il sera probablement nécessaire d'étendre les moyens de stockage d'énergie. Les batteries ne sont nécessaires dans les automobiles que pendant les périodes limitées où celles-ci sont effectivement utilisées. Entre-temps, elles devront être rechargées, et pourraient alors servir de réserves d'énergie susceptibles d'alimenter le réseau lorsque l'apport des sources renouvelables est insuffisant. Faire correspondre ainsi la demande et l'offre représente un défi technique et logistique énorme, mais à mesure qu'un réseau interconnecté intelligent se développera, cela deviendra plus faisable. Le CESE invite instamment la Commission à faire procéder d'urgence aux études nécessaires et à veiller à ce que l'infrastructure de recharge mise au point pour les VE soit rendue suffisamment intelligente dès le départ pour permettre cette complémentarité avec l'approvisionnement en énergie renouvelable.

4.5 Le développement de l'infrastructure de recharge et/ou de remplacement de batterie nécessitera des investissements majeurs. La disponibilité de facilités de recharge devra être largement assurée au domicile des utilisateurs, par exemple sur les emplacements de parking pour automobiles, sur les lieux de travail, dans des points de vente au détail, dans les garages commerciaux, dans d'autres endroits publics ainsi que dans la rue. Le secteur public devra toutefois veiller à établir un cadre réglementaire qui garantisse un rendement raisonnable à ceux qui procéderont à ces investissements en infrastructures, tout en empêchant des prix excessifs. Le CESE recommande à la Commission de réfléchir d'urgence au cadre réglementaire qui conviendrait pour encourager les investissements nécessaires. Dans ce contexte, il prend acte des conclusions du Conseil «Compétitivité» du 26 mai, qui a appelé de ses vœux l'élaboration rapide d'une norme européenne pour les véhicules électriques afin que davantage d'intérêt leur soit porté, et il soutient ces conclusions.

5. Les consommateurs et le marché

5.1 Le public européen est de plus en plus conscient que l'on arrive à la fin de l'époque où le pétrole bon marché était facilement disponible. Il se rend compte que dans de nombreuses zones du monde, la découverte et l'extraction de pétrole devient de moins en moins facile, et que la concurrence des économies émergentes pour les stocks disponibles se fait de plus en plus vive. Malgré un certain scepticisme, il y a également une conscience accrue que les émissions de CO₂ doivent être réduites pour éviter les effets néfastes du changement climatique, et que le secteur des transports devra fournir sa part d'efforts pour que l'on y parvienne. À différents degrés, les gouvernements des États membres ont encore renforcé ces messages au moyen de la fiscalité des produits pétroliers, en procédant à une différenciation de l'imposition des véhicules afin de favoriser les petits véhicules à faibles émissions de carbone par rapport aux voitures énergivores, et dans certains cas en procédant à l'achat de véhicules hybrides et de prototypes électriques pour leurs propres flottes.

5.2 Cette prise de conscience a donné lieu à une évolution du marché ces dernières années. Les préférences des consommateurs se tournent de manière notable vers de petits véhicules à faibles émissions de carbone, au détriment de plus grands modèles aux émissions plus élevées. Une demande existe pour les hybrides introduits jusqu'à présent, en particulier lorsque les États membres l'encouragent par des incitations fiscales. En général, cependant, les consommateurs tendent à la prudence s'agissant de nouvelles innovations dans ce secteur, et ils auront probablement besoin d'être rassurés et encouragés pour s'orienter résolument vers la prochaine génération d'hybrides rechargeables et de véhicules tout électriques à mesure qu'ils deviendront disponibles.

5.3 Les producteurs automobiles et l'industrie du pétrole font preuve du même attentisme quant au potentiel du passage aux VE. Ils doivent être convaincus du caractère inévitable d'un mouvement dans cette direction, et de la détermination de l'Union européenne à diriger et à accélérer cette évolution afin qu'ils mettent toutes leurs ressources et leur expertise au service de ce changement, et de le vendre aux consommateurs. L'UE et ses États membres doivent rendre la nécessité et l'urgence de cette évolution on ne peut plus claires aux industries concer-

nées. Ils ne doivent pas permettre que les nécessités invoquées par des entreprises à la traîne ne ralentissent le progrès général. Cela ne pourrait avoir qu'une conséquence: un dépassement de l'ensemble de l'industrie européenne par des entreprises plus véloces d'autres régions du monde, ainsi qu'une perte permanente de part de marché et d'influence dans l'évolution des normes au niveau mondial.

5.4 Afin de réussir le passage à l'étape suivante, de susciter la confiance des consommateurs et de susciter la demande, il faut répondre à plusieurs exigences des consommateurs, réparties en plusieurs catégories principales: sécurité, fiabilité, performance et design, autonomie et flexibilité, facilité de recharge, prix d'achat et d'utilisation. (On entend aussi des inquiétudes selon lesquelles le silence des véhicules électriques sur les routes serait dangereux; si c'est le cas, il pourrait s'avérer nécessaire de fixer des niveaux minimum de bruit ajouté afin que les piétons et les autres usagers de la route soient avertis de manière audible de l'approche d'un véhicule.)

5.5 Il est primordial que les VE soient au moins aussi sûrs que les véhicules conventionnels (tant s'agissant des circonstances normales de conduite qu'en cas d'accident), aussi bien au niveau des mesures statistiques objectives que des perceptions. Les modalités de recharge, en particulier pour ce qui est des équipements publiquement accessibles, devront également être sécurisés contre toute manipulation ou fraude. Ces critères devraient être intégrés dans toutes les exigences réglementaires de sécurité qui devront être imposées aux véhicules électriques.

5.6 Les VE devront être fiables quelles que soient les circonstances ou les conditions météorologiques. Si les batteries se déchargent trop facilement ou si certaines conditions météorologiques réduisent nettement les performances ou l'autonomie, le public sera facilement détourné des VE. Il serait souhaitable que des normes de durabilité et de fiabilité soient intégrées dans le cadre réglementaire.

5.7 Les performances des VE devraient au moins faire jeu égal avec celles d'une voiture familiale de milieu de gamme puisque telles sont les voitures les plus familières au grand public. De même, il convient que le design et la configuration des VE ne plaisent pas moins au public que ceux des meilleurs VCI. Bien entendu, ce défi devra en grande mesure être relevé par l'industrie, et ne nécessitera aucune intervention réglementaire à condition que l'industrie elle-même soit dûment motivée (et si nécessaire encouragée) pour accélérer les changements.

5.8 L'autonomie est intimement liée aux modalités de recharge. Si la recharge nécessite plusieurs heures dans un garage ou à un point de recharge en rue, les consommateurs sont susceptibles de vouloir disposer d'une autonomie considérable à chaque recharge. Si la plupart des gens ne parcourent que de courtes distances lors d'une journée de travail normale, il n'en reste pas moins qu'ils souhaiteront une autonomie accrue pour les occasions où ils effectuent de plus longs voyages, de même qu'ils ne voudront pas, lors de ceux-ci, être retenus pendant des heures par les opérations de recharge. Les batteries tomberont parfois à plat en dehors des points de recharge. Il faudra mettre au point des dispositifs de secours pour recharger les batteries sur la voie publique ou les remplacer.

5.9 Des recharges plus rapides semblent devenir une possibilité technique, mais tant que la durée d'une recharge ne sera pas réduite approximativement à celle nécessaire à faire un plein d'essence, les gens occupés seront impatients. De notre point de vue, les fabricants devraient s'employer dès que possible à porter l'autonomie des VE à 300 km s'ils entendent créer un marché de taille respectable. Les efforts de R&D devraient se concentrer sur cet objectif.

5.10 Si une telle autonomie n'est pas susceptible d'être atteinte pendant quelques années encore, le CESE recommande de porter une attention particulière à l'opportunité de compléter la possibilité de la recharge par des infrastructures permettant le remplacement rapide, en deux ou trois minutes, de la batterie tout entière dans un garage commercial (ou en cas d'urgence sur la voie publique). Le CESE croit savoir que certaines expériences pilote sont actuellement en préparation sur cette base. Afin de faciliter le développement d'infrastructures permettant le remplacement de batteries de cette manière, le CESE recommande à la Commission de se pencher au plus tôt sur la possibilité de parvenir à une normalisation rapide de la configuration et des caractéristiques des batteries, et des modalités permettant un retrait et un remplacement aisés. Le remplacement des batteries serait aussi facilité si, au lieu d'être directement acheté, l'assemblage-batterie était loué auprès d'une entreprise de services qui s'occuperait du remplacement. De telles dispositions réduiraient le coût initial des VE; il pourrait, toutefois, s'avérer nécessaire de mettre en place un cadre réglementaire afin de garantir la préservation par les entreprises de prix équitables et d'un niveau élevé de normes d'exploitation.

5.11 Si l'on entend recourir à un système de recharge, il est primordial que celui-ci devienne rapidement accessible dans un réseau étendu de points de recharge. Des points de recharge devront être accessibles non seulement au domicile des utilisateurs, mais aussi dans les parcs de stationnement (publics et privés, lieux de travail, centres commerciaux, etc.) ainsi qu'en marge des emplacements de stationnement situés sur la voie publique. Afin que ce programme soit gérable, peut-être sera-t-il souhaitable que les premiers efforts d'introduction ciblent des zones géographiques spécifiques. Il pourrait également être utile de mener des projets pilote dans des contextes variés (îles, grandes villes et leurs banlieues, agglomérations de petite taille, zones rurales, etc.) afin d'établir les modalités essentielles de soutien opérationnel et de soutien aux infrastructures. Chaque fois que sera encouragée l'adoption précoce des VE, il sera primordial d'établir dès le début un réseau adéquat d'équipements de recharge. Les consommateurs se retourneront rapidement contre la nouvelle technologie s'ils estiment qu'elle n'est pas épaulée dès le premier jour par des équipements largement accessibles de recharge et de remplacement des batteries.

5.12 Les collectivités municipales, locales et régionales auront un rôle clé à jouer pour promouvoir l'adoption des VE à leur niveau de pouvoir. Elles peuvent apporter une aide utile pour ce qui est d'identifier les sites appropriés pour les infrastructures de recharge et de changement de batterie. Elles pourraient également leur octroyer un statut préférentiel pour le stationnement ou l'emploi de bandes particulières de circulation. De même, elles pourraient jouer un rôle significatif pour ce qui est de faire connaître les VE et d'encourager leur adoption. Elles pourraient aussi le faire en utilisant des véhicules électriques

pour transporter les personnes à mobilité réduite, procéder au nettoyage des rues, etc. dans la mesure où bon nombre de ces trajets ne portent que sur de courtes distances à l'intérieur du territoire de la circonscription.

5.13 Le prix d'achat et d'utilisation sera bien entendu un élément crucial. La manière dont le passage de l'essence avec plomb à l'essence sans plomb s'est fait dans de nombreux pays est à cet égard riche d'intérêt. En effet, les consommateurs ont d'abord rechigné à passer d'un type d'essence à l'autre, mais dès que les gouvernements ont recouru à un différentiel fiscal pour favoriser l'essence sans plomb, leur résistance s'est évaporée et les choses ont rapidement changé.

5.14 De façon analogue, pour encourager l'adoption des véhicules électriques, il sera au moins nécessaire de supprimer au moyen de différentiels fiscaux adéquats tout avantage de coût que posséderaient les véhicules à essence, voire d'octroyer une préférence aux VE dans les premières années afin de permettre au marché de décoller. En principe, les coûts d'utilisation des VE devraient être inférieurs en raison de la bien plus grande efficacité du moteur électrique. Cela étant, beaucoup dépendra de la structure des tarifs électriques, et de la question de savoir si la recharge des batteries peut être intégrée dans un système intelligent d'équilibrage des charges à un tarif préférentiel. Le CESE plaide instamment pour qu'il soit rapidement procédé à des études économétriques des différentes possibilités existant en la matière. Dès lors qu'opter pour un VE constitue une démarche de poids pour un consommateur, il se pourrait qu'elle doive être vivement encouragée, en particulier dans les premières années de cette évolution (par exemple au moyen d'un différentiel d'impôt particulièrement élevé qui favoriserait les VE au détriment des VCI).

5.15 Outre les incitations par les prix, les gouvernements et les collectivités locales doivent explorer d'autres formes d'incitation susceptibles d'étayer le passage aux VE, notamment des voies ou des zones qui leur seraient réservées, ainsi que des emplacements de stationnement préférentiels. Les VE seront de toute évidence, moins polluants que les moteurs à combustion interne, et certaines versions pourraient également contribuer à réduire les encombrements (par ex. au moyen de VE de petite taille pour des utilisations particulières).

5.16 Outre les mesures visant à garantir que les VE puissent être commercialisés à des prix compétitifs, il importe que d'autres soient prises afin d'améliorer la compréhension qu'ont les consommateurs de l'empreinte carbonique de leurs décisions de transport, et de la mesure dans laquelle ils peuvent améliorer leur empreinte en passant aux VE.

5.17 De telles informations doivent s'appuyer sur une analyse d'impact portant sur le cycle de vie complet de leur voiture et des autres moyens de transport qu'ils empruntent. Même s'il est tenu compte du cycle de vie complet, il est probable que le passage à une voiture électrique sera l'une des décisions les plus importantes qu'un individu sera susceptible de prendre pour réduire son empreinte carbonique. Pour qu'il le fasse en connaissance de cause, il doit disposer des informations qui conviennent.

5.18 Dans un premier temps, il sera probablement plus simple de pénétrer certains secteurs du marché plutôt que d'autres. Compte tenu de la faible autonomie actuelle, et des temps de recharge, initialement en tout cas, les VE conviendront davantage pour les trajets de courte distance, urbains ou locaux, et seront moins adaptés aux plus longues distances. De même, il sera plus aisé de prévoir des équipements de recharge dans les maisons qui disposent d'un garage ou en tout cas d'un emplacement privé de stationnement. L'on pourrait donc s'attendre à ce que les premiers efforts de marketing ciblent les ménages qui disposent de tels équipements et seraient susceptibles d'envisager l'achat d'une voiture de ville électrique en tant que second véhicule, tout en conservant un VCI ou hybride de plus grande taille pour les trajets plus longs et les charges plus lourdes. Même pour ces usages, la recherche tend à monter qu'une autonomie limitée et la durée du temps de recharge pourraient freiner, au départ, l'assimilation des véhicules électriques; pour éviter, donc, que les VE ne restent confinés à quelques petits créneaux spécialisés, il importera de définir de façon précoce une vision à plus long terme, plus complète, d'un avenir où les véhicules électriques seront une option attrayante pour tous les utilisateurs, pour tous les types de déplacements.

5.19 Les programmes de passation des marchés publics peuvent constituer un instrument extrêmement puissant pour favoriser l'amélioration des normes dans des secteurs clés de l'industrie. Le secteur public est un important acheteur d'automobiles et autres véhicules; l'exemple qu'il donne peut en outre avoir une influence sur les décisions d'achat de tiers. Il importe dès lors que partout en Europe, les gouvernements et les autres organismes du secteur public s'engagent rapidement à acheter des véhicules électriques et autres afin de donner une impulsion à ce marché et de contribuer ainsi à ce que les volumes de production atteignent rapidement la masse critique du point de vue économique. Les institutions de l'Union européenne pourraient donner l'exemple avec leurs propres décisions d'achat, et lancer des discussions et des initiatives visant à

promouvoir une adhésion précoce aux véhicules électriques. Les responsables politiques et d'autres personnalités publiques pourraient relayer le message en figurant eux-mêmes parmi les adopteurs précoces des véhicules électriques.

5.20 Il est estimé que presque 50 % des véhicules achetés en Europe le sont dans le cadre de systèmes gérés ou financés par les entreprises au bénéfice de leurs employés. Il serait souhaitable d'encourager les entreprises à octroyer leur préférence dans le cadre de ces systèmes à des véhicules à faibles émissions de carbone ou à des véhicules tout électriques, au moyen d'une différenciation fiscale appropriée.

6. Autres véhicules et formes de transport

6.1 Dans le présent avis, nous avons pour l'essentiel évoqué les voitures particulières et les mesures que l'Europe doit prendre aujourd'hui pour accélérer le passage aux véhicules électriques à l'avenir. Il s'agit là en effet du fruit le plus accessible sur l'arbre de la décarbonisation des transports.

6.2 Le champ envisageable de l'électrification ne s'arrête toutefois pas là. Le monde politique et l'industrie doivent être bien conscients du potentiel restant d'électrification de la gamme tout entière des transports terrestres et maritimes, y compris les véhicules mono-passagers de très petite taille, les plus gros véhicules de service public, les chemins de fer, les trams et les trolleybus, sans compter tout le secteur du fret. En outre, à mesure que l'électrification du système de transports progresse, de nouveaux modèles de mobilité sont susceptibles de voir leur apparition facilitée par les caractéristiques particulières de l'énergie électrique, de la technologie des batteries et des systèmes intelligents de gestion des réseaux et du trafic. Sur ce plan aussi, le CESE encourage la Commission et les décideurs politiques à être attentifs aux idées les meilleures afin d'encourager celles qui en ont besoin.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur «La précarité énergétique dans le contexte de la libéralisation et de la crise économique» (avis exploratoire)

(2011/C 44/09)

Rapporteur général: **Sergio SANTILLAN CABEZA**

Le 9 février 2010, le gouvernement belge, dans la perspective de la prochaine présidence du Conseil 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

«La précarité énergétique dans le contexte de la libéralisation et de la crise économique»

(avis exploratoire).

Le 16 février 2010, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» 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 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010) de nommer M. Sergio SANTILLÁN CABEZA rapporteur général, et a adopté le présent avis par 124 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et suggestions

1.1 Les prix de l'électricité, du gaz et d'autres combustibles, tels que le charbon, ne cessent d'augmenter, et il semble que cette tendance se poursuivra au cours des prochaines années. Dès lors, à défaut d'une action rapide et efficace, le nombre de consommateurs d'énergie vulnérables peut également augmenter considérablement. L'objet du présent avis n'est pas de déterminer les causes de la hausse des prix de l'énergie, mais de souligner la nécessité de protéger les consommateurs vulnérables pour éviter des situations de pauvreté énergétique.

1.2 La lutte contre la pauvreté énergétique est une nouvelle priorité sociale qu'il y a lieu d'aborder à tous niveaux. Il est important que l'UE établisse des orientations communes pour que tous les États membres avancent dans la même direction afin d'éradiquer ce phénomène. L'UE a consenti des efforts remarquables ces dernières années pour protéger les clients vulnérables. Néanmoins, de nombreux États membres n'ont toujours pas rempli leurs obligations au titre des mesures établies. L'UE doit donc continuer à agir dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, lorsque les États membres n'appliquent pas les mesures établies.

1.3 La pauvreté énergétique concerne le secteur de l'énergie mais aussi, d'autres domaines tels ceux de la santé, de la consommation et du logement.

1.4 Le CESE suggère que l'UE adopte une définition commune à caractère général de la pauvreté énergétique qui puisse ensuite être adaptée par chaque État membre. Une option consisterait à définir la pauvreté énergétique comme la difficulté ou l'incapacité pour un ménage de maintenir son logement à une température adéquate ainsi que de disposer d'autres services énergétiques essentiels pour un prix raisonnable. C'est une définition à caractère général, qui peut être complétée en utilisant également d'autres critères permettant d'adapter cette notion en fonction de l'évolution de la société. Cela permettrait de quantifier et d'aborder de manière plus rigoureuse le problème de la pauvreté énergétique.

1.5 Le CESE considère qu'il est nécessaire d'harmoniser les statistiques existantes pour établir le diagnostic le plus rigoureux possible sur la situation de la pauvreté énergétique en Europe. Il suggère à cette fin qu'EUROSTAT et les instituts de statistiques des États membres adoptent des méthodologies homogènes afin de pouvoir quantifier l'ampleur du problème de la pauvreté énergétique.

1.6 Pour le CESE, sans préjudice de l'existence du Forum des citoyens pour l'énergie (Londres), il conviendrait de créer un observatoire européen de la pauvreté énergétique, qui pourrait s'insérer dans une structure déjà existante, telle que l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie, permettant d'intégrer tous les acteurs économiques et sociaux directement ou indirectement confrontés au problème de la pauvreté énergétique, par exemple les fournisseurs d'énergie, les consommateurs, les associations dans le domaine de la santé et de l'environnement, les syndicats, les associations dans le domaine de l'énergie et de la construction, entre autres. Ce groupe serait d'une grande utilité pour identifier les bonnes pratiques en cours dans les États membres, explorer de nouveaux mécanismes qui abordent la pauvreté énergétique ou encore pour promouvoir la réalisation d'un bilan objectif et précis concernant les effets de la libéralisation des marchés de l'énergie sur les consommateurs vulnérables.

1.7 Le CESE recommande que toute proposition en matière de politique énergétique tienne compte du problème de la pauvreté énergétique.

1.8 Le CESE estime qu'il est nécessaire que les innovations technologiques qui optimisent l'usage de l'énergie soient à la portée des consommateurs vulnérables, qui sont ceux qui en ont le plus besoin.

1.9 Il convient de souligner l'importance de mettre en œuvre les mesures déjà adoptées en matière de performance énergétique des bâtiments, et dans ce cas, des logements privés. Au vu des difficultés que les personnes disposant de faibles ressources peuvent rencontrer, les États membres doivent envisager d'établir des mesures de soutien en fonction de leurs possibilités.

1.10 La production décentralisée d'énergie peut, dans certains cas, contribuer à réaliser les objectifs exposés dans le présent avis (voir paragraphe 6.8).

2. Pauvreté énergétique dans l'UE

2.1 L'utilisation et l'accès à l'énergie sont liés au bien-être des personnes et des peuples. Parmi ses innombrables applications, l'énergie est essentielle à la mobilité, à la climatisation ou à l'éclairage de secteurs tels que l'industrie, la santé, l'agriculture, mais aussi le secteur domestique ou des loisirs.

2.2 C'est la raison pour laquelle, la notion de pauvreté énergétique peut être considérée aussi bien sous l'angle macro que microéconomique. L'accès à une énergie suffisante et de qualité pour l'industrie, l'agriculture et le reste des secteurs est essentiel à la prospérité et à la compétitivité d'un pays. L'insuffisance d'énergie peut conduire à la crise économique, au chômage et à la pauvreté en général. Toutefois, cet avis porte essentiellement sur la pauvreté énergétique liée au secteur domestique.

2.3 La pauvreté énergétique est la difficulté ou l'incapacité pour un ménage de maintenir son logement à une température adéquate pour un prix raisonnable (l'on pourrait prendre comme référence la définition de l'Organisation mondiale de la santé, selon laquelle la température de confort dans la salle de séjour est de 21 °C et dans les autres pièces de 18 °C, ou toute autre définition jugée appropriée sur le plan technique) et de disposer d'autres services énergétiques essentiels tels que l'éclairage, le transport ou l'électricité pour l'usage d'internet ou d'autres dispositifs à un prix raisonnable. C'est une définition à caractère général, qui peut être complétée en utilisant également d'autres critères permettant d'actualiser cette notion le cas échéant.

2.4 La pauvreté énergétique n'est pas un phénomène aisément quantifiable, mais on peut le mesurer sur la base de variables telles que l'incapacité d'un ménage à maintenir son logement à une température adéquate (21 % dans l'UE-27), le pourcentage de la population ayant des factures énergétiques impayées (7 % dans l'UE-27 en 2007) ou le nombre de logements où l'on constate des fuites, des fissures ou d'autres dysfonctionnements (18 % dans l'UE-25 en 2007, enquête EU-SILC 2007). Il est impossible, faute de statistiques et d'études pertinentes, d'avancer des données fiables sur le nombre de personnes touchées par ce phénomène. Néanmoins, si l'on recoupe les variables connues et d'après certaines études publiées, l'on estime à 50 millions le nombre de personnes qui souffrent de pauvreté énergétique en Europe (Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers; www.fuel-poverty.org). Toutefois, d'après certaines estimations, ce nombre serait nettement plus important.

2.5 À la difficulté de quantifier l'ampleur du problème, s'ajoutent les contradictions qui existent entre les données statistiques au niveau européen et les données statistiques nationales. Par exemple, si l'on se réfère aux données des enquêtes EU-SILC, 0 % de la population britannique aurait des factures énergétiques impayées, tandis que l'Ofgem (autorité nationale de régulation de l'énergie de Grande-Bretagne) situe cette proportion à 5 % (www.fuel-poverty.org).

2.6 Le nombre de familles en situation de pauvreté énergétique en Europe pourrait augmenter pour les raisons suivantes:

- environ 16 % des Européens sont exposés au risque de pauvreté (Rapport conjoint 2009 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, Commission européenne);

- de 2005 à 2007 le prix du gaz pour les ménages a augmenté, en moyenne, de 18 % (Eurostat 2007);

- de 2005 à 2007 le prix de l'électricité pour les ménages a augmenté, en moyenne, de 14 % (enquête EU-SILC 2007);

- plus de 60 % du parc de logements de l'UE ont été construits sans tenir compte de critères de réglementation thermique.

2.7 La situation de pauvreté énergétique résulte de la combinaison de trois facteurs: faible niveau de revenus, qualité de construction insuffisante et prix de l'énergie élevés.

2.8 Parmi les conséquences qu'une situation de pauvreté énergétique peut déclencher, figurent notamment les problèmes de santé, la déconnexion du réseau par le fournisseur, une utilisation de l'énergie inférieure aux normes de confort ou l'accumulation de dettes.

2.9 Les groupes sociaux les plus vulnérables sont ceux dont les revenus sont moindres, tels que les plus de 65 ans, les familles monoparentales, les personnes au chômage ou bénéficiaires d'allocations sociales. En outre, dans la plupart des cas, les personnes à faibles revenus vivent dans des bâtiments dont l'isolation thermique est inadéquate («Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU», Centre européen, mars 2010), ce qui ne fait qu'accroître leur situation de pauvreté énergétique.

2.10 Certains États membres ont déjà pris des mesures («Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty», publié par le groupe de travail EPEE) pour aider prévenir les situations de pauvreté énergétique. La plupart de ces bonnes pratiques visent à agir sur les causes, par exemple:

- les prix de l'énergie (par exemple, les tarifs sociaux);

- la qualité des bâtiments (par exemple, l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements sociaux ou du parc privé de logements);

- les faibles niveaux de revenus (par exemple, des soutiens financiers).

De même, certains États membres ont pris des mesures correctives pour réduire les conséquences de la pauvreté énergétique, telles que l'interdiction de coupure aux périodes critiques pour les familles vulnérables.

2.11 L'amélioration de l'efficacité énergétique dans la construction est un aspect clé pour aborder la pauvreté énergétique. La proposition de refonte de la directive sur les performances énergétiques des bâtiments COM(2008) 780 final peut constituer une opportunité.

3. La crise économique se traduit par 23 millions de chômeurs

3.1 L'économie européenne connaît la récession la plus profonde depuis 1930. En 2009, le PIB de l'UE-27 a été de 4,2 % inférieur à celui de 2008, année où il avait déjà enregistré une croissance réduite (+0,8 %). Il y a eu une forte augmentation du chômage qui atteignait, en janvier 2010, 9,5 % de la population active (soit un point et demi de plus que le même mois l'année d'avant). En conséquence, au premier mois de 2010, il y avait 22 979 000 hommes et femmes au chômage. Les pourcentages de chômage les moins élevés ont été enregistrés aux Pays-Bas (4,2 %) et en Autriche (5,3 %), et les plus élevés, en Lituanie (22,9 %) et en Espagne (18,8 %) (Eurostat).

3.2 Le plan européen pour la relance économique de fin 2008 n'a pas produit les résultats escomptés. La situation actuelle est préoccupante et les pronostics établis jusqu'ici (y compris celui de la Commission) laissent entrevoir une reprise «fragile» dans un futur proche. Bien que des stimulants fiscaux équivalant à 5 % du PIB (UE-27) aient été mis en place, ce n'est pas suffisant et, surtout, il n'y a pas de «stratégie de sortie» de crise bien coordonnée.

3.3 La crise économique et financière qui a commencé en 2007 s'est produite dans un contexte de stagnation ou de baisse des revenus des travailleurs européens. D'autre part, les mesures économiques proposées dans certains États membres pour réduire l'endettement élevé et le déficit public ont une incidence sur les prestations sociales (pensions, prestations de chômage) et sur les services publics.

3.4 Tout cela crée des perspectives préoccupantes pour les familles les plus vulnérables, confrontées à des coûts énergétiques en augmentation.

4. La politique énergétique de l'UE

4.1 La volonté de libéraliser le marché de l'énergie a été l'une des politiques centrales de l'UE au cours des deux dernières décennies. Après le Conseil Énergie de juin 1987, qui a lancé ce processus, les premières directives de libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité ont été promulguées à la fin des années 90; depuis lors, il y a eu de nombreuses initiatives dans ce sens.

4.2 D'une manière générale, les objectifs déclarés du processus de libéralisation consistaient à renforcer l'efficacité du secteur énergétique et à rendre l'économie européenne plus compétitive. Mais les mesures adoptées n'ont pas fait l'objet d'un plein accord entre tous les États membres et, d'ailleurs, certains d'entre eux se sont montrés très réticents à mettre en œuvre les politiques correspondantes.

4.3 Actuellement, le niveau de concentration chez les fournisseurs du marché de gros est élevé, aussi bien en ce qui concerne le gaz (dans 10 États membres, les trois plus grands fournisseurs détiennent plus de 90 % du marché, voire davantage) que l'électricité (ce contrôle est supérieur à 80 % dans 14 États membres) (COM(2009) 115 final).

4.4 La libéralisation est bénéfique pour le consommateur pour autant qu'elle encourage réellement la concurrence; toutefois, dans plusieurs États membres, les monopoles publics ont

été remplacés par des oligopoles privés, d'où la nécessité de renforcer les mesures visant à encourager la transparence et la concurrence dans le domaine de l'énergie.

4.5 Il convient dès lors d'insister sur la nécessité de rendre effectives les mesures prévues dans le cadre du troisième paquet Énergie, visant à créer un véritable marché de l'énergie fondé sur la coopération entre les États, notamment la plus grande interconnexion des réseaux, une meilleure coordination des opérateurs et le renforcement des pouvoirs des régulateurs nationaux.

5. La libéralisation doit profiter aux consommateurs

5.1 La libéralisation favorise la décentralisation et la diversification de l'énergie et devrait permettre d'obtenir des avancées importantes, comme la baisse des coûts et la garantie d'approvisionnement, l'amélioration de la qualité du service, l'élargissement de l'offre et son adaptation aux besoins des consommateurs en général et des consommateurs vulnérables en particulier. Cependant, l'on a pu constater, dans les premières expériences des États membres, certains problèmes liés, notamment, au manque de transparence des tarifs et aux prix élevés.

5.2 Dans la majorité des États membres, au premier semestre 2009, les prix étaient encore plus élevés qu'en 2008, bien que la tendance des prix du pétrole fût à la réduction plus significative des prix pour l'utilisateur final. Ceci pourrait s'expliquer en partie par le décalage temporel entre les variations de prix sur le marché pétrolier et leur répercussion sur les prix à la consommation des particuliers. Il apparaît néanmoins que la diminution des coûts de l'énergie constatée ne s'est pas pleinement traduite par une diminution des prix à la consommation (voir COM(2009) 115 final).

5.3 En conséquence, les services d'approvisionnement en électricité et en gaz présentent des résultats insatisfaisants en ce qui concerne les répercussions sur l'économie des ménages. En effet, 60 % des consommateurs interrogés ont rapporté une augmentation des prix de leur fournisseur d'énergie, tandis que 3-4 % à peine ont constaté une diminution des prix. Les services d'approvisionnement en électricité et en gaz affichent aussi des résultats particulièrement mauvais en termes de comparabilité des offres et de facilité de changement de fournisseur. En effet, le secteur de l'énergie est celui où les consommateurs changent le moins souvent de fournisseur: seuls 7 % des consommateurs ont changé de fournisseur de gaz et 8 %, de fournisseur d'électricité (Commission européenne, Deuxième édition du tableau de bord des marchés de consommation de l'UE, 2 février 2009).

6. Action européenne en matière de précarité énergétique

6.1 La pauvreté énergétique est une nouvelle priorité sociale qu'il y a lieu de soutenir à tous niveaux. Bien que les documents légaux présentés par l'UE ⁽¹⁾ constituent une avancée positive, la réaction des États membres a été, jusqu'ici, inappropriée. Pour ne citer que deux exemples: seuls 10 des 27 États membres offrent des tarifs sociaux aux clients vulnérables et 8 États membres utilisent couramment les termes de «client vulnérable» («Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort», ERGEG, 2009), malgré le caractère contraignant de ces dispositions dans les directives du marché commun du gaz et de l'électricité (d'abord la directive 2003/54/CE puis la directive 2009/72/CE).

⁽¹⁾ JO L 211 du 14.08.09, p. 55.

6.2 Tous les États membres n'abordent pas cette problématique et ceux qui le font, agissent de façon indépendante, sans tenter d'établir des synergies entre eux, ce qui rend l'identification, l'évaluation et le traitement de la pauvreté énergétique plus compliquée à l'échelle européenne. Par exemple, la définition utilisée en Grande-Bretagne diffère de celle appliquée dans le reste des États membres. Selon cette définition, quiconque investit plus de 10 % de ses revenus pour maintenir son habitation à une température adéquate est en situation de pauvreté énergétique. Il y a d'ailleurs aussi des différences entre les documents de l'UE.

6.3 Il incombe certes à chaque État membre d'aborder le problème de la pauvreté énergétique, conformément au domaine de compétence établi (national, régional ou local); toutefois, en l'absence de législation efficace au niveau national concernant le gaz et l'électricité, l'UE doit agir selon le principe de la subsidiarité défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne. Dans le cas d'autres combustibles comme le charbon, la responsabilité incombe uniquement aux États membres.

6.4 Dans la mesure où elle légifère et a des compétences en matière de politique énergétique, l'Union européenne a une incidence directe ou indirecte sur la situation de la pauvreté énergétique dans les États membres. Il est dès lors important que l'UE agisse et développe des politiques dans son champ de compétences.

6.5 La Commission européenne a proposé la Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie (COM(2007) 386 final «Vers une charte européenne des droits des consommateurs d'énergie» et la résolution du Parlement européen du 19 juin 2008 ((P6 – TA(2008)0306), au sujet de laquelle, le CESE a déjà indiqué ⁽²⁾ la nécessité de procéder à une réforme juridique obligatoire qui garantisse les droits des citoyens, comme cela s'est fait à d'autres occasions ⁽³⁾. La Commission a retiré cette charte et inclus certains points dans le troisième paquet, considérant que cela aurait plus d'impact (par exemple, les articles 7 et 8 de la directive 2009/72/CE).

6.6 Il y a lieu de rappeler, en ce qui concerne l'objet du présent avis, que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce: «Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.» (art. 34), ainsi que l'obligation de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs (art. 38).

6.7 Le CESE réitère la nécessité de reconnaître la garantie du service universel, le respect des contraintes de service public, la protection des couches sociales économiquement défavorisées et menacées par la pauvreté énergétique, en interdisant, par exemple, les coupures aux périodes critiques, la cohésion économique, sociale et territoriale, ainsi que des prix raisonnables, comparables et transparents entre les différents fournisseurs ⁽⁴⁾.

6.8 Le CESE souhaite mettre en avant les avantages que peut offrir, dans certains cas, la génération décentralisée d'énergie pour les consommateurs, y compris pour les plus vulnérables:

- elle permet, au moyen de l'installation de plus petites unités, de rapprocher la production des centres de consommation dans les villages et les villes, réduisant les pertes liées au transport (de 7 % à 10 %, selon les estimations, pour ce qui est de l'énergie électrique);
- elle promeut la génération d'énergies renouvelables;
- elle favorise le développement technologique;
- elle offre un potentiel de création d'emplois et est complémentaire à la production centralisée d'énergie.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽²⁾ JO C 151 du 17.06.2008, p. 27.

⁽³⁾ JO L 46 du 17.02.2004, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 151, 17.06.08, p. 27.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Construire une économie durable par une transformation de notre modèle de consommation» (avis d'initiative)

(2011/C 44/10)

Rapporteuse: **M^{me} DARMANIN**

Le 16 juillet 2009, 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:

«Construire une économie durable par une transformation de notre modèle de consommation» (avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour, 7 voix contre et 8 abstentions.

0. Préambule

Dans le contexte de crise dont l'Europe éprouve encore toute la réalité, où de nombreux Européens luttent pour ne pas perdre leur emploi ou pour maintenir leurs revenus, alors que les petites et moyennes entreprises redoublent d'effort pour survivre, les modèles de développement durable peuvent sembler un luxe. C'est pourquoi les politiques de développement durable doivent également comporter des mesures visant à remédier aux situations difficiles que vit l'Europe. Le présent avis n'aura pour thème qu'un aspect limité du développement durable, celui de la consommation. Le CESE estime, et tient pour son principe directeur, que l'un des moyens à long terme d'aborder la consommation durable consiste à renforcer la citoyenneté chez les Européens, non seulement en leur octroyant des droits en tant que consommateurs comme le prévoit le traité de Lisbonne, mais également en renforçant les valeurs citoyennes, afin que les citoyens aient ainsi non seulement des droits, mais aussi le devoir moral d'adopter des comportements durables.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans une économie durable, les modes de production comme de consommation favoriseraient l'épanouissement continu des personnes, des communautés et du monde naturel. La plupart des agents de la société devraient être guidés par un ensemble de valeurs communes. Le CESE souligne, comme il l'a déjà fait dans des avis précédents, que des indicateurs environnementaux et sociaux devraient être utilisés à côté du PIB pour mesurer la réussite des politiques publiques.

1.2 Le système européen actuel de production et de consommation n'est pas considéré comme durable sur le plan de l'environnement, notamment au regard de sa dépendance vis-à-vis de l'énergie, des matières premières, des terres et de l'eau, ainsi qu'en raison de son impact sur le climat mondial et la biodiversité. Si tous les habitants du monde vivaient à l'européenne, nous aurions besoin de 2,5 planètes.

1.3 Le Conseil de l'UE a convenu que les pays industrialisés devraient réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 80-

95 % d'ici 2050. Le CESE recommande dès lors que la stratégie UE 2020 envisage des mesures favorables tant à la production durable qu'à la consommation durable. En effet, ces deux aspects sont intimement liés et doivent être traités si l'on entend minimiser l'impact de l'activité humaine sur la planète.

1.4 Pour parvenir à une réduction des émissions de l'ordre de 80 à 95 % sur 40 ans tout en préservant une croissance économique annuelle de 2 à 3 %, il faut que l'intensité de carbone de l'économie baisse de six à 10 % par an. Or, un tel rythme de mutation technologique appliqué de manière soutenue à l'ensemble d'une économie ne s'est jamais vu. Il serait donc prudent d'entamer un dialogue sérieux sur le potentiel de changement des modèles de consommation et du modèle économique et social global fondé sur l'expansion de la production et de la consommation, tout comme il serait avisé de rechercher les changements susceptibles d'être apportés le plus rapidement aux chaînes de production et d'approvisionnement.

1.5 Il est peu probable que les tentatives de changement par le haut soient suffisantes pour réussir. Le changement social naît souvent dans de petits groupes de la société pour être ensuite diffusé par divers canaux de communication. Le rôle de l'UE et des gouvernements nationaux et régionaux peut consister à identifier, encourager et soutenir des groupes qui œuvrent déjà à des modes de vie fondés sur la durabilité.

1.6 Un dialogue s'impose entre les institutions de l'UE, les autorités nationales et locales et tous les partenaires sociaux. Une manière de progresser consisterait à ce que la Commission travaille avec le CESE à la création d'un forum de la consommation durable afin d'examiner:

- les valeurs qui pourraient façonner une économie durable, les contradictions entre croissance et durabilité écologique, inclusion sociale et liberté personnelle, la qualité de la vie de la population actuelle et celle des générations futures, etc.;
- la nécessité de moins consommer dans certains domaines;

- les obstacles qui empêchent les citoyens de choisir des modèles de consommation plus durables, et la manière dont les autorités locales, nationales et européennes peuvent aider ceux-ci à surmonter ceux-là;
- les expériences des individus et des groupes qui ont adopté des modes de vie à faible impact écologique et la possibilité de les reproduire;
- les mesures nécessaires afin d'appuyer une consommation plus durable parmi des groupes particuliers tels que les personnes âgées, les jeunes, les chômeurs, les immigrants récents, les familles comptant des enfants en bas âge.

1.7 Le dialogue doit être lié à l'action, qui passe notamment par un soutien aux groupes de promotion de modes de vie durables s'agissant des expériences qu'ils mènent et de la communication des résultats de celles-ci, un ajustement et un renforcement des politiques là où c'est nécessaire, et des mesures pratiques au sein des institutions de l'UE afin qu'elles jouent un rôle de chef de file et démontrent le potentiel que revêtent des pratiques plus durables. En outre, il conviendrait d'assurer la publicité des meilleures pratiques afin de démontrer la possibilité d'apporter des changements aux modèles de consommation.

1.8 Une consommation durable ne saurait être uniquement réduite à une politique environnementale. Elle nécessitera des initiatives dans de nombreux domaines d'action, parmi lesquels la santé, l'éducation, l'emploi, le commerce, la consommation, les transports, l'agriculture et l'énergie.

2. Nécessité d'un modèle économique et social différent

2.1 Cela fait cinquante ans que la question de la durabilité de l'économie est étudiée⁽¹⁾. Dans une économie durable, les modes de production comme de consommation favoriseraient l'épanouissement continu des personnes, des communautés et du monde naturel.

2.2 Pour qu'un modèle économique s'auto-entretienne, la plupart des agents de la société doivent être guidés par un ensemble de valeurs communes, comme c'est actuellement le cas dans les États membres de l'UE. Les gouvernements soutiennent actuellement un ensemble de valeurs économiques dans le cadre duquel le PIB et d'autres indicateurs jouent un rôle primordial pour ce qui est d'orienter les choix politiques. Les carences du PIB en tant que mesure de l'épanouissement humain, social et écologique ont été largement reconnues. Afin de mesurer les progrès accomplis vers une économie durable, le CESE a déjà proposé⁽²⁾ d'ajouter au PIB l'empreinte écologique (EE), ainsi qu'un indicateur de qualité de la vie. L'empreinte écologique (EE) exprime, en hectares de terre productive, la superficie nécessaire pour assurer le train de vie d'une personne, d'un groupe de personnes, d'une institution ou d'une région. Un indicateur de qualité de vie devrait tenir compte de facteurs tels que la santé, la richesse matérielle, l'accès aux services publics, la participation sociale, l'intégration

des nouveaux arrivants, le temps libre et la qualité de l'environnement.

2.3 Si l'on utilise une gamme plus vaste d'indicateurs pour mesurer la réussite des politiques publiques, on peut s'attendre à ce que la conception des politiques mette moins l'accent sur la croissance du PIB et davantage sur les autres dimensions du bien-être humain, social et écologique.

3. L'enjeu écologique

3.1 Le rapport 2010 de l'Agence européenne pour l'environnement sur l'état de l'environnement et ses perspectives, qui sera prochainement publié, met en avant deux grands groupes de problèmes: le climat et l'énergie, les écosystèmes et la biodiversité⁽³⁾. Le principal défi que doit relever le développement durable est celui de la dégradation des écosystèmes qui le sous-tendent et de sa base de ressources, notamment en énergie, en sols et en d'eau. En 2003, l'empreinte écologique moyenne dans l'UE était estimée à près de 5 ha par personne, avec une tendance à la hausse, tandis que la disponibilité globale de terres n'était que de 1,8 ha par personne, et en voie de diminution⁽⁴⁾. Dès lors, si tous les habitants du monde vivaient à l'europpéenne, nous aurions besoin de 2,5 planètes.

3.2 Il convient de souligner l'importance du changement climatique, qui, en sus de ses impacts directs sur la vie humaine, est susceptible d'exacerber l'impact de la société sur la biodiversité, l'eau douce et d'autres systèmes. Les facteurs qui contribuent le plus à l'EE de l'Europe sont l'utilisation qu'elle fait des combustibles fossiles et sa production de gaz à effet de serre. D'autres éléments de poids sont l'utilisation des terres à des fins agricoles, les transports et les bâtiments. L'EE ne reflète pas bien d'autres impacts majeurs de l'économie européenne, notamment l'utilisation de l'eau (essentiellement pour l'agriculture) et des minéraux rares.

3.3 Le Conseil de l'UE a convenu que les pays industrialisés devraient réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 80-95 % d'ici 2050, soit une réduction annuelle de 4 à 7 %. Il s'est engagé à réduire les émissions de 20 % en 2020 par rapport au niveau de 1990, ou de 30 % si d'autres pays prennent des engagements similaires. Le CESE a quant à lui estimé⁽⁵⁾ que l'objectif de 30 % ne devrait pas être assorti de conditions.

3.4 Pour l'essentiel, l'UE s'emploie à réduire ses émissions de gaz à effet de serre par des moyens technologiques tout en maintenant la croissance économique. Si les technologies susceptibles de permettre d'atteindre ces objectifs d'ici 2020 existent, les progrès accomplis au niveau de leur mise en œuvre sont lents. L'UE-15 s'est engagée en 1997 à une réduction des émissions de 8 % pour 2008-2012 par rapport aux niveaux de 1990, mais en 2006, la réduction n'atteignait que 2,2 %. Dans l'UE-27, les émissions ont baissé de 7,7 % pendant

(1) Boulding, K. «The economics of the coming spaceship earth», in *Environmental Quality in a Growing Society*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1966), pp. 253 ss.

(2) Avis du CESE, JO C 100 du 30.4.2009, p. 53.

(3) Agence européenne pour l'environnement, signaux 2010.

(4) Global Footprint Network and WWF, Europe 2007: Gross Domestic Product and Ecological Footprint.

(5) JO C 77 du 31.3.2009, p. 73.

la même période, mais ont augmenté de 1,5 % depuis 2000 ⁽⁶⁾. Depuis les années 90, l'efficacité énergétique dans l'UE n'a augmenté que de 0,5 % par an ⁽⁷⁾.

3.5 Pour parvenir à une réduction des émissions de l'ordre de 80 à 95 % sur 40 ans tout en préservant une croissance économique annuelle de 2 à 3 %, il faut que l'intensité de carbone de l'économie baisse de 6 à 10 % par an. Or, un tel rythme de mutation technologique appliqué de manière soutenue à l'ensemble d'une économie ne s'est jamais vu. Il serait donc prudent d'entamer un dialogue sérieux sur le potentiel de changement des modèles de consommation et du modèle économique et social global fondé sur l'expansion de la production et de la consommation, tout comme il serait avisé de rechercher les changements susceptibles d'être apportés le plus rapidement aux chaînes de production et d'approvisionnement.

4. Consommation durable: permettre des choix

4.1 Les gouvernements européens se sont engagés lors du sommet de la terre de Rio en 1992 à éliminer les modes de consommation et de production non durables. Ils ont également pris l'engagement, dans le cadre du processus de Marrakech, d'élaborer des plans d'actions en faveur d'une production et d'une consommation durable d'ici 2010, qui seront examinés en 2011 par la Commission du développement durable de l'Organisation des Nations unies.

4.2 De plus en plus de recherches portent sur la consommation durable et sur les moyens d'y parvenir ⁽⁸⁾. Les consommateurs, pour la plupart, se sentent prisonniers de leur style de vie actuel; par exemple, même s'ils souhaitent moins recourir à leurs voitures, ils ne peuvent imaginer comment cela serait possible. La consommation est déterminée par un faisceau d'influences diverses comprenant les besoins physiologiques, la personnalité, le contexte social, les facteurs culturels ainsi que la disponibilité et les prix des biens et services de substitution. Dans la société de consommation, les choix du consommateur jouent un rôle central dans la satisfaction de ses besoins sociaux et psychologiques, par exemple d'appartenance à un groupe, d'estime de soi et de définition de son identité personnelle. Tout cela fait qu'il est difficile pour les individus d'envisager un quelconque changement, et difficile pour les gouvernements d'introduire des politiques visant à modifier les modes de consommation. Lorsque de telles politiques ont été mises en œuvre, leurs effets ont en général été décevants, car trop faibles ou trop lents; il a donc été difficile de les maintenir face à la résistance des intérêts en place.

4.3 De leur côté, les motifs et les structures de consommation, ainsi que les réactions probables à des politiques spéci-

fiques, varient considérablement d'une personne à l'autre. Au niveau de chaque individu, elles varient même d'une situation à une autre. Aucune politique n'est donc en mesure d'apporter de solution simple à la question de la consommation durable. C'est un vaste ensemble de politiques, dans des domaines allant de l'agriculture à l'emploi, en passant par l'éducation et la santé, qui peuvent avoir une influence en la matière. Des stratégies particulières seront peut-être nécessaires pour orienter des groupes spécifiques tels que les personnes âgées et les jeunes vers des choix plus durables.

4.4 Des peuples ont accepté volontairement et en masse de se restreindre en temps d'urgence nationale et de guerre, mais la crise écologique n'est généralement pas perçue comme une situation revêtant une telle urgence. Néanmoins, ces dernières années, de plus en plus de personnes choisissent de mener un style de vie plus simple afin de réduire leur impact écologique. Certaines des tentatives les plus fructueuses en vue de changer les modes de consommation se sont fondées sur des groupes communautaires, comme par exemple dans le cadre de l'approche «Ecoteam» adoptée dans plusieurs pays par le «Global Action Plan» (Plan d'action mondiale) qui voit rassembler de petits groupes de personnes d'un même quartier, d'une même entreprise ou d'une école, afin de contrôler leurs déchets, leur consommation d'eau et d'énergie et de déterminer comment ils peuvent agir pour vivre de manière plus durable.

4.5 Il est peu probable que les tentatives de changement par le haut soient suffisantes pour réussir, notamment lorsque ce sont des hommes politiques au style de vie consumériste qui tentent d'influencer le grand public. Pour la plupart des gens, la consommation durable ne figure pas au premier rang des priorités. Toutefois, le changement social naît souvent dans de petits groupes de la société pour être ensuite diffusé par divers canaux de communication, dont les médias généralistes, les arts, les réseaux amicaux informels, ou encore les communautés de croyance. Le rôle des décideurs politiques devrait davantage consister à identifier et encourager les groupes qui œuvrent déjà en faveur d'un mode de vie durable, et non simplement à imposer leur propre vision de ce qu'il convient de faire à l'ensemble de la collectivité.

4.6 Le choix d'un style de vie durable ne doit pas être perçu ni conçu comme un luxe réservé aux gens qui disposent des moyens financiers nécessaires pour mener ce style de vie. Le CESE a souligné que la production durable ne peut être synonyme de prix plus élevés ⁽⁹⁾: elle doit être accessible à tous. Il est essentiel d'éviter qu'une consommation à faible impact soit nécessairement plus chère pour les individus, dès lors que cela ne permettrait qu'à un pan de la société d'effectuer des choix et marginaliserait les franges les plus pauvres.

4.7 Le CESE souligne qu'afin de permettre des choix par lesquels l'on s'oriente vers une consommation à faible impact, il est d'autres domaines critiques en matière de bien-être sur lesquels il convient de se pencher, aux premiers rangs desquels les opportunités d'emploi, des salaires cohérents avec les tâches accomplies, des emplois décents, ainsi que l'accès au crédit pour les PME.

⁽⁶⁾ AEE, Inventaire annuel 1990-2006 des gaz à effet de serre de la Communauté européenne et rapport d'inventaire 2008 soumis au secrétariat de la CCNUCC (Copenhague: AEE, 2008).

⁽⁷⁾ Tipping, P. et al., Impact Assessment on the Future Action Plan for Energy Efficiency; ECN (NL) et WS Atkins (UK) pour la DGTREN. Contractant: ECORYS, NL (2006).

⁽⁸⁾ Jackson, T. Motivating Sustainable Consumption: A Review of Evidence on Consumer Behaviour and Behavioural Change, rapport au Sustainable Development Research Network, 2005, disponible sur <http://www.sd-research.org.uk/>.

⁽⁹⁾ JO C 224 du 30.8.2008, p. 1.

5. Quelles politiques mener?

5.1 Les institutions européennes ont un rôle historique d'éclaireurs et de guides dans les changements radicaux intervenus au long de la construction d'une Europe unie. Elles ont le plus souvent agi selon un modèle pluraliste, visant à faciliter un accord entre les gouvernements, plutôt que de prendre la tête du changement et de l'orienter dans des directions particulières. Mais il est aussi des domaines dans lesquels l'UE a joué un rôle pionnier, notamment en ce qui concerne les normes en matière de santé et d'environnement. Ces expériences peuvent être utiles s'agissant de bâtir une économie durable. Le leadership et l'inspiration qui sont ainsi fournis peuvent être tout aussi importants que l'expertise technique ou le savoir-faire bureaucratique.

5.2 Le Comité a accueilli favorablement le plan d'action de la Commission pour une consommation et une production durables⁽¹⁰⁾. Beaucoup d'autres politiques menées par l'UE ont une pertinence en matière de consommation durable, notamment le système d'échange de quotas d'émissions (SEQUE), la directive sur l'étiquetage relatif à la consommation et aux émissions des véhicules, le règlement sur les émissions de CO₂ des véhicules légers, la directive sur les biocarburants, la directive sur la performance énergétique des bâtiments, la directive relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques, ou encore les dispositions de la politique agricole commune relatives à l'environnement. Toutefois, les politiques de l'UE portent avant tout sur les instruments de marché et sur les normes appliquées aux technologies et aux produits. Seul le SEQUE traite des niveaux absolus d'émissions de gaz à effet de serre. Des tensions existent par rapport à d'autres objectifs politiques tels que l'accroissement de la mobilité. Très peu d'éléments s'attaquent directement aux questions de consommation et de style de vie, et les politiques menées sont de toute évidence inadéquates pour atteindre les objectifs de réduction des gaz à effet de serre et s'affranchir de ressources minérales non durables.

5.3 Un dialogue s'impose entre les institutions de l'UE, les autorités nationales et locales et tous les partenaires sociaux. Une manière de progresser consisterait à ce que la Commission travaille avec le CESE et d'autres à la création d'un forum de la consommation durable afin d'examiner:

- les valeurs qui façonneraient une économie durable, les contradictions auxquelles il convient de faire face, comme par exemple entre croissance et durabilité écologique, inclusion sociale et liberté personnelle, qualité de la vie de la population actuelle et celle des générations futures, etc.;
- la nécessité de moins consommer dans certains domaines. La majorité des émissions de gaz à effet de serre provient de la consommation de nourriture, d'énergie et de transports. Il existe des zones de friction entre la durabilité et d'autres objectifs, mais aussi des synergies potentielles (par exemple, l'utilisation du vélo peut être bonne pour la santé et l'environnement);

- les obstacles qui empêchent les citoyens de choisir des modèles de consommation plus durables, et la manière dont les autorités locales, nationales et européennes peuvent les aider à les surmonter. On pourrait par exemple veiller à la pleine application des politiques existantes (directive sur la performance énergétique des bâtiments) et à renforcer les mesures qui, dans le cadre du plan d'action de la Commission pour une consommation et une production durables, permettraient aux consommateurs de se tourner davantage vers les aliments relevant d'une production durable;
- les expériences des individus et des groupes qui ont adopté des modes de vie à faible impact écologique et la possibilité de les reproduire. Pourraient notamment être étudiés dans cette perspective des organisations telles que le Plan d'action mondiale dont les *EcoTeams* parviennent le plus souvent à diminuer de 40 à 50 % les déchets non recyclés, ou des réseaux tels que les «Villes de la transition», qui travaillent pour assurer la résilience des communautés locales face au changement climatique et au déclin des ressources, ou encore des communautés de croyance comme les Quakers, qui défendent de longue date les valeurs d'une vie à faible impact sur l'environnement. Les membres de certains de ces groupes ou réseaux suivent un style de vie épanouissant tout en utilisant 60 à 80 % de matériaux et de ressources énergétiques en moins que la moyenne de l'UE;
- les mesures nécessaires dans une période de transition vers des consommations plus durables, afin d'appuyer l'adaptation de groupes particuliers tels que les personnes âgées, les jeunes, les chômeurs, les immigrés récents, les familles comptant des enfants en bas âge;
- la manière de concilier une transition vers une consommation de faible impact et une production durable, d'une part, et la compétitivité du marché intérieur, d'autre part.

5.4 Les politiques mises en œuvre devraient comporter des mesures à caractère immédiate ainsi que des actions à long terme pour modifier la consommation. Il est possible de tirer de nombreux enseignements de l'expérience acquise lors de la lutte contre le tabagisme, dans le cadre de laquelle une combinaison de politiques de prix, de réglementation, de marquage et d'éducation a produit une modification sensible des attitudes et des comportements.

5.4.1 Les incitations par les prix sont une composante importante d'un paquet de mesures politiques en ce sens, mais une contradiction se fait jour entre l'objectif de la Commission de réduire les prix de l'énergie⁽¹¹⁾ et la nécessité d'en réduire la consommation. Il convient de compléter les taxes sur le carbone ou les échanges d'émissions de carbone par d'autres mesures. C'est ainsi que, par exemple, une politique de prix élevés des combustibles et du carbone qui ne s'accompagnerait pas d'un large soutien à l'isolation des maisons et aux sources d'énergie alternatives, risquerait d'accroître la précarité énergétique.

⁽¹¹⁾ Voir: «Une nouvelle stratégie pour la marché unique», rapport au Président de la Commission européenne, présenté par M.Mario Monti, mai 2010.

⁽¹⁰⁾ JO C 218 du 11.9.2009, p. 46.

5.4.2 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. Une formation professionnelle, un apprentissage tout au long de la vie et des programmes devraient être notamment proposés aux personnes âgées. Il est impératif que les pratiques durables ne viennent pas marginaliser davantage certains groupes, comme les chômeurs.

5.5 Le dialogue doit être lié à l'action, qui passe notamment par un soutien aux groupes de promotion de modes de vie durables s'agissant des expériences qu'ils mènent et de la diffusion des résultats de celles-ci. Pour être d'une quelconque utilité, il doit être pris au sérieux par les institutions de l'UE et aboutir

à un ajustement et un renforcement des politiques là où c'est nécessaire, de même qu'il doit induire des mesures pratiques au sein de ces institutions afin qu'elles jouent un rôle de chef de file et démontrent le potentiel revêtu par des pratiques plus durables.

5.6 Il est impensable que la consommation durable relève uniquement de la politique environnementale. Elle nécessitera des initiatives dans de nombreux domaines d'action, parmi lesquels la santé, l'éducation, l'emploi, le commerce, la concurrence, la consommation, les transports, l'agriculture et l'énergie.

5.7 Le CESE invite instamment la Commission à sérieusement envisager des mesures en faveur de la consommation durable dans le cadre de son programme de travail pour 2010 «Le moment d'agir» ⁽¹²⁾ ainsi que dans celui de la stratégie UE 2020.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹²⁾ COM(2010) 135 final, vol. I.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Quelle information pour les consommateurs» (avis d'initiative)

(2011/C 44/11)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Le 16 juillet 2009, 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:

«Quelle information pour les consommateurs».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 81 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le droit des citoyens à l'information, dans ses différents volets – liberté d'information, droit d'informer et droit d'être informé, et en particulier le droit à l'information des consommateurs – sont aujourd'hui reconnus en tant que droits fondamentaux ayant force contraignante générale qui font partie de l'ordre juridique communautaire au niveau du droit primaire (§ 5 du préambule et articles 11, 27, 38, 42 et 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et article 2 du TUE et article 169 du TFUE).

1.2 Tout reste à faire cependant en droit dérivé, dans lequel cette nouvelle configuration de la règle fondamentale n'a pas encore été dûment transposée ni consacrée. En effet, le contenu des droits des consommateurs à l'information, l'accès à ceux-ci, le moment, leurs contours et modalités, ne sont pas traités de manière cohérente dans le droit communautaire et font l'objet d'omissions et de doublons, qui ont une incidence sur les législations nationales, dans lesquelles ils sont amplifiés, et ce au préjudice des consommateurs et des acteurs économiques et partant, de la réalisation du marché intérieur.

1.3 Le CESE estime que le droit des consommateurs à l'information, qu'elle soit précontractuelle, contractuelle ou post-contractuelle, ainsi qu'à une assistance et à un conseil doit, sans préjudice du principe de subsidiarité, être régi par des règles spécifiques au niveau de l'UE.

1.4 Cet avis d'initiative a par conséquent pour propos, nécessairement limité et circonscrit aux aspects fondamentaux du droit des consommateurs à l'information, de souligner quelques-uns des principes découlant de cette nouvelle approche et ses conséquences pratiques, notamment dans le cadre de la réalisation du marché intérieur du XXI^e siècle et de la stratégie de l'UE pour 2020.

1.5 Force est de reconnaître que l'orientation la plus récente de la Commission en matière de droits des consommateurs en général et, en particulier de droit à l'information, consistant à recourir sans discernement à la technique de l'harmonisation totale, est manifestement contraire à cette conception, dans la mesure où, en violant le principe de subsidiarité, elle restreint la capacité des États membres à relever le niveau des droits de leurs consommateurs et leur impose même de les limiter, avec

effet rétroactif, à des droits acquis dans des directives communautaires en vigueur, les constitutions et les lois des États membres.

1.6 Le CESE continue à faire valoir que, dans la définition des droits des consommateurs relevant de l'UE, c'est la notion de la partie la plus faible ou vulnérable qui doit prévaloir et non celle de consommateur averti, attentif, avisé et prenant des décisions pour des raisons purement économiques. Conformément à cette conception, le CESE continue de préconiser que l'harmonisation minimale et un niveau élevé de protection constituent l'approche qui respecte le mieux les impératifs du traité et correspond le plus à la vraie nature des relations de consommation.

1.7 C'est dans ce cadre, privilégiant la qualité de l'information - qui doit être évaluée en fonction de la finalité, du contenu, de la présentation et du contexte de l'information - et non l'aspect quantitatif pour une meilleure adéquation aux vrais besoins et attentes des consommateurs, que la notion d'«information appropriée» prend tout son sens.

1.8 En ce qui concerne le droit à l'information en général, il est essentiel de consacrer de manière générale au niveau communautaire sa nature de droit subjectif, en définissant les obligations respectives qui en découlent pour qui doit, autorités publiques ou professionnels, répondre de la fourniture de cette information.

1.9 En ce qui concerne le rôle des communications commerciales, publicité comprise, dans l'information aux consommateurs, le CESE estime qu'il faut consacrer et généraliser la règle prévue dans la directive sur les voyages organisés afin que lorsque le message contient des informations précises et concrètes sur le bien, service ou droit objet de la relation de consommation, il soit considéré comme partie intégrante du contrat.

1.10 Dans ce domaine toujours, il faut revoir toute la structure de la directive sur les pratiques commerciales déloyales et la reformuler de manière à éliminer les conséquences désastreuses de l'harmonisation totale, qui sont actuellement admises dans plusieurs décisions de la Cour de justice.

1.11 Où il est néanmoins encore temps d'intervenir, dans le sens préconisé dans cet avis, c'est au niveau de la proposition de la Commission sur les «droits des consommateurs», dans le cadre de laquelle il faut effectivement procéder à l'élaboration d'une véritable «charte des droits à l'information des consommateurs», à celui des aspects précontractuels, contractuels et post-contractuels, des droits à une assistance et à un conseil ainsi qu'à celui de la définition de la nature des vices et des conséquences d'une information lacunaire ou incorrecte.

1.12 À cette fin, le CESE recommande la révision générale des listes détaillées des exigences en matière d'informations précontractuelles et contractuelles que doivent fournir les professionnels, et qui sont si souvent incohérentes, inconsistantes et redondantes dans les différentes directives sectorielles.

1.13 Le CESE recommande également de définir les conditions générales de ce devoir d'information, conformément aux orientations suivantes:

- a. Définition d'un devoir général d'information précontractuelle incluant une information sur les biens et les services, sur le professionnel, le prix et les conditions d'exécution du contrat, le droit de rétractation et le mode de règlement des litiges.
- b. Le contenu et l'extension de l'information précontractuelle doivent être de manière générale adaptés aux biens/services en question, notamment si l'objet est complexe ou a des effets sur la santé et la sécurité des consommateurs.
- c. La manière dont l'information est présentée doit obéir au principe général de loyauté, celle-ci ne devant pas être trompeuse ni lacunaire quant aux aspects essentiels mais claire et intelligible en ce qui a trait non seulement à l'objet du contrat mais également à son mode de commercialisation.
- d. Les informations précontractuelles doivent intégrer le contrat signé par le consommateur.
- e. Il faut consacrer le principe de gratuité de l'information pour les aspects essentiels du contrat, et le compléter avec le principe d'adéquation du prix aux coûts dans les autres cas.
- f. Pour se décider à conclure un contrat, le consommateur doit pouvoir accéder facilement à l'information précontractuelle à disposition et avoir le droit de demander des éclaircissements sur celle-ci et sur le contenu et les effets du contrat.
- g. Il faut prévoir un devoir d'assistance et de conseil, à la charge du professionnel, particulièrement renforcé dans le cas de produits/services complexes ou mettant en cause la santé et la sécurité des consommateurs, tel que développé au paragraphe 8.
- h. La charge de la preuve quant à la fourniture de l'information précontractuelle et l'accomplissement du devoir d'assistance doit incomber au professionnel.
- i. Le non-accomplissement du devoir d'information précontractuelle et d'assistance doit, en raison de son importance,

ouvrir droit à la rétractation ainsi qu'à la compensation des dommages éventuels.

1.14 Le CESE invite par conséquent instamment la Commission à revoir en profondeur la proposition de directive mentionnée dans sa partie qui porte plus particulièrement sur les droits des consommateurs à l'information, afin de prendre en considération les principes et les applications concrètes recommandés dans le présent avis.

1.15 Il appelle également le Parlement européen et les États membres à se pencher, en accord avec les orientations présentées dans cet avis, sur tous les aspects essentiels des droits à l'information des consommateurs qui figurent dans cette proposition avant son approbation.

1.16 Il convient également d'instaurer au niveau européen un cadre juridique cohérent qui régleme la communication commerciale en ligne et dans lequel soit assuré le respect, en toutes circonstances, du droit à la vie privée, en tant que droit fondamental de la personne.

2. Introduction et délimitation de l'objet: le droit à l'information, droit de citoyenneté fondamental, et le droit des consommateurs à l'information

2.1 C'est la première fois que l'on aborde, au niveau institutionnel de l'UE et de manière indépendante et systématique, le droit des consommateurs à être informés dans le cadre plus large du droit à l'information en général en tant que droit de citoyenneté. Le CESE le fait à titre de contribution à un débat élargi sur le thème au sein de la société civile en général, sans en oublier l'impact particulier sur une nouvelle vision de la réalisation du marché intérieur.

2.2 Compte tenu des limites inhérentes à ce type d'avis, qui est le fruit de contributions reçues de plusieurs instances et des préoccupations exprimées lors de l'audition organisée au CESE le 1^{er} mars 2010, à laquelle de nombreux participants étaient présents (voir pour les détails le site de l'Observatoire du marché unique <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.consumer-information>), l'ampleur du thème oblige à une délimitation très rigoureuse.

2.3 Il importe de souligner que ce n'est qu'avec l'incorporation de la charte des droits fondamentaux de l'UE dans le traité de Lisbonne, récemment entré en vigueur, que le droit du citoyen à l'information, qui figure dans la plupart des déclarations universelles et des chartes relatives aux Droits de l'homme fondamentaux et du citoyen, est devenu, de manière pleine et totale, partie intégrante de l'ordre juridique communautaire. Il englobe: la liberté d'information, le droit d'informer/le droit de s'informer et l'obligation d'informer/le droit d'être informé (Cf. notamment le § 5 du préambule et les articles 11, 27, 38, 42 et 53 de la charte des droits fondamentaux de l'UE ainsi que l'article 2 du TUE et l'article 169 du TFUE). En outre, le droit fondamental à l'intimité passe avant les pratiques commerciales agressives et non souhaitées par le consommateur, ainsi qu'avant les communications commerciales non désirées ou le pourriel.

2.4 Ces aspects revêtent aujourd'hui une importance particulière en ce qui concerne plus spécifiquement les droits des consommateurs, principalement le contenu et les modalités d'exercice de ces droits ainsi que les obligations y afférentes des différentes parties prenantes à l'exercice de ces droits, dès lors qu'ils sont maintenant considérés comme des droits fondamentaux qui doivent obligatoirement être pris en considération dans la définition et la réalisation des différentes politiques et actions communautaires.

2.5 En effet, et sans préjudice de l'application du principe de subsidiarité et des compétences partagées qui régissent cette matière dans l'ordre juridique de l'UE, il est aujourd'hui essentiel pour le bon fonctionnement d'un modèle de libre concurrence, propre au système de l'économie de marché, de garantir aux consommateurs, en tant qu'acteurs économiques, une connaissance parfaite des éléments déterminants pour une prise de décision rationnelle dans ce marché.

2.6 L'une des conséquences de cette obligation générale est le devoir de «transparence» du fonctionnement des institutions communautaires, où le «secret» doit être l'exception et doit être nécessairement justifié par des raisons majeures, liées au fonctionnement de la justice, à l'intérêt général et à l'ordre public ou encore à la protection de la vie privée. S'il est vrai que certains progrès significatifs ont été accomplis au sein de ces institutions grâce à des initiatives notables prises au niveau de la Commission et du Parlement européen ⁽¹⁾, cette orientation n'a toutefois malheureusement pas eu d'écho au niveau du Conseil où l'on espère que l'entrée en vigueur du nouveau traité de Lisbonne permettra de réaliser des avancées notables en la matière. Malgré l'intérêt que cette question présente pour l'information des consommateurs en général, elle ne sera pas abordée en détail ici et il est renvoyé à l'avis du CESE qui lui est consacré.

2.7 Nous n'aborderons pas non plus, malgré leur intérêt incontestable, les aspects liés à l'éducation et à la formation générale des consommateurs, pour lesquels il est renvoyé aux avis du CESE y relatifs ⁽²⁾ et, en particulier, à l'avis d'initiative sur l'éducation des consommateurs ⁽³⁾.

2.8 Enfin et tout en reconnaissant expressément la nécessité d'un traitement par secteur du droit à l'information au niveau communautaire afin de relever les spécificités de certains domaines, produits et services, tels que les aliments, les médicaments, les services financiers ou le commerce électronique, et dans lesquels un effort d'harmonisation vers un niveau de protection des consommateurs le plus élevé possible doit être poursuivi et garanti, nous n'adopterons pas une telle approche en raison des limitations inhérentes à un avis de cette nature qui ne permettent pas d'entrer dans ce type de détail.

2.9 Le présent avis aura par conséquent pour objet spécifique les lignes directrices qui doivent être suivies au niveau commu-

nautaire pour définir et caractériser les droits des consommateurs à l'information en général et, plus particulièrement, aux différents stades d'une relation contractuelle.

3. Consommateur «moyen» par rapport à consommateur «vulnérable»; la notion d'information adéquate

3.1 Depuis les premiers programmes de la Commission pour la défense et la protection des consommateurs, qui ont débouché sur quelques-unes des mesures législatives les plus importantes de ces trente dernières années, l'acquis communautaire, accompagnant en cela la jurisprudence de la Cour de justice et la doctrine commune des auteurs, a affirmé la notion de consommateur en temps que «partie faible» dans une relation juridique de consommation, qui est par nature déséquilibrée, et a fondé toute sa production législative sur la nécessité de rééquilibrer cette relation, à travers des mesures spéciales de protection.

3.2 Récemment toutefois, la Commission a développé dans différents documents de stratégie qui ont abouti à différentes initiatives législatives récentes ⁽⁴⁾, la notion de «consommateur moyen» comme étant un consommateur «normalement informé et raisonnablement attentif et avisé» ⁽⁵⁾, sur laquelle elle a tenté de baser une nouvelle approche de la politique des consommateurs au niveau européen, qui repose sur l'harmonisation totale, le contrôle par le pays d'origine et la reconnaissance mutuelle.

3.3 Cette orientation, généralement contestée par des organisations de consommateurs dans tous les États membres et à laquelle le CESE s'est opposé dans plusieurs de ses avis, s'est traduite par une diminution effective des niveaux de protection des consommateurs suite à un recul inadmissible de la politique communautaire liée à leur défense.

3.4 Mais c'est, précisément, à la lumière de cette nouvelle orientation que la question du droit des consommateurs à l'information revêt une importance accrue dès lors qu'on exige d'eux qu'ils soient de mieux en mieux informés pour prendre des décisions rationnelles dans un marché mondialisé. En effet, le modèle libéral qui le sous-tend repose sur des principes connus, parmi lesquels l'on peut distinguer les suivants:

- a) conscience critique de leurs besoins et ordre de préférence;
- b) possibilité de comparer différents produits et services offerts sur le marché;
- c) connaissance, en termes techniques et économiques, de la qualité et du prix de chaque produit et service ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Voir le Livre vert de la Commission sur «L'initiative européenne en matière de transparence» (COM(2006) 194 final et avis du CESE: JO C 324, du 30.12.2006, p. 74).

⁽²⁾ Cf. avis CESE JO C 133, du 06.06.2003, p. 46.

⁽³⁾ Cf. Avis CESE JO C 133, du 06.06.2003, p. 1.

⁽⁴⁾ Voir notamment les directives 2005/29/CE, du 11 mai 2005 (pratiques commerciales déloyales) JO L 149 du 11.06.2005, p. 22 et 98/CE JO L 101 du 01.04.1998, p. 17 (crédit à la consommation) ainsi que la proposition récente de directive «Droits des consommateurs» COM(2008) 614 final (Avis CESE: JO C 317 du 23.12.2009, p. 54).

⁽⁵⁾ Cf. arrêt CJE C-220/983/99, du 13.01.2000, Estée Lauder Cosmetics Lancaster Group et arrêt CJE C-210/96, du 16.06.1998 Gut Springenheide et Tusky. Voir également le récent arrêt de la CJE, affaire -278/08, du 23.03.2010, BergSpechte Outdoor Reisen und Alpinschule Edi Koblmüller GmbH contre Günther Guni et Trekking.at Reisen GmbH, dans lequel les Internaute sont décrits comme «normalement informés et raisonnablement attentifs» par. 35 et 39).

⁽⁶⁾ Cf. K. SIMITIS, «Verbraucherschultz – schlagwort oder Rechtsprinzip?» p. 109.

3.4.1 C'est également sous cet éclairage que la question de la nature et de la qualité de l'information à laquelle les consommateurs doivent avoir accès revêt une acuité accrue et que la notion d'information «adéquate» prend toute son importance.

3.5 Contrairement à ce que des textes récents de la Commission proclament, ce n'est pas la quantité d'informations qui compte mais leur correspondance avec les besoins et les attentes réelles des consommateurs, adéquation qui doit être évaluée en fonction de la finalité, du contenu, de la présentation et du contexte.

3.6 L'information doit également être constamment soumise au test d'idonéité (*suitability*) aux fins de l'évaluation de sa qualité en fonction de l'objet auquel elle est destinée et du public consommateur auquel elle s'adresse, qualité dont les paramètres fondamentaux sont la fiabilité, l'actualité, l'impartialité, l'exactitude, la pertinence, le caractère succinct, l'intelligibilité, la clarté, la lisibilité et la facilité d'accès.

3.7 Dans le cadre de l'amélioration de la réglementation, le CESE invite la Commission à mettre en place des tests auprès des consommateurs portant sur le contenu et la présentation des informations communiquées afin d'en démontrer l'efficacité et de laisser les consommateurs déterminer ce qui est utile à leurs yeux.

3.8 S'agissant des services financiers, l'information des consommateurs, l'éducation et les compétences financières vont de pair. Il y a lieu de simplifier l'information en la matière et le recours au jargon juridique et technique doit être limité. Cependant, certains produits financiers sont complexes, et il convient que l'information soit exacte de manière à rendre compte de la «complexité» des produits en question.

3.9 Il est nécessaire que les informations communiquées (dans leur contenu ou leur présentation) et le cadre réglementaire afférent soient stables dans la durée. Un changement fréquent des paramètres fixés pourrait nuire à la bonne compréhension de l'information par les consommateurs.

4. Information, publicité et «marketing»; la directive 2005/29/CE

4.1 Le droit des consommateurs à l'information en général peut aussi bien consister en l'avantage diffus résultant de l'exercice par l'État et d'autres instances publiques de fonctions d'information générale et qui ne peut être considéré comme un vrai «droit subjectif» qu'en la contrepartie de devoirs d'information qui incombent aux fournisseurs et autres intervenants dans la chaîne de production et de commercialisation des biens et des services

4.2 En ce sens, les communications commerciales, dont ne résultent pas directement des relations contractuelles, ou précontractuelles, peuvent néanmoins générer des droits, qui peuvent être de nature collective (susceptibles d'être exercés par des associations de consommateurs ou dans le cadre

d'actions de groupe) ou même des droits subjectifs réels et propres.

4.3 Cette matière est aujourd'hui régie par la directive 2005/29/CE, sur la proposition de laquelle le CESE a eu l'occasion de se prononcer dans un avis auquel il est renvoyé (7).

4.3.1 Comme l'a opportunément dénoncé le CESE, l'utilisation de la technique de «l'harmonisation totale» s'est traduite par une nette dégradation du niveau général des obligations d'information aux consommateurs.

4.3.2 Mais c'est la définition même de ce qu'est une pratique commerciale trompeuse, tant par action que par omission, et le contenu restreint de la liste de pratiques annexée à la directive qui sont les plus révélateurs du recul considérable que celle-ci a entraîné quant au rôle que doit jouer l'activité publicitaire et de marketing, qui est d'informer, avec véracité, les consommateurs.

4.3.3 Cette situation a été aggravée par le fait que l'on ait consacré l'admissibilité de la «pratique publicitaire courante et légitime consistant à formuler des déclarations exagérées ou des déclarations qui ne sont pas destinées à être comprises au sens littéral» même lorsque qu'elles s'adressent à «un groupe particulier de consommateurs particulièrement vulnérable» en raison de facteurs tels que «l'âge, une infirmité physique ou mentale ou la crédulité».

4.3.4 Une perte encore plus significative est celle qui semble résulter de l'impossibilité de maintenir, à cause de la directive, des dispositions du droit communautaire ou national comme celles spécifiant que les informations concrètes et objectives contenues dans les messages publicitaires d'un bien, service ou droit donné sont considérées comme faisant partie intégrante du contenu des contrats conclus après leur émission, les clauses contractuelles contraires étant réputées non applicables.

5. Information dans le domaine des contrats; la proposition de directive sur les «droits des consommateurs»

5.1 C'est au niveau de la définition d'une vraie charte des droits des consommateurs à l'information que tout reste à faire, et il serait souhaitable que la récente proposition de directive sur les «droits des consommateurs» contribue de manière décisive à combler une telle lacune dans l'acquis communautaire.

5.2 Il est vraiment décevant de constater à la lecture du chapitre relatif à l'«information des consommateurs» qu'à défaut d'une définition de vrais droits, de nature injonctive, comme il en existe dans n'importe quelle législation nationale, on y trouve une simple liste d'informations à caractère facultatif («pour autant qu'elles ne ressortent pas du contexte») (8) et des plus évidentes et élémentaires, que peut contenir n'importe quel guide de bonnes pratiques à l'usage du professionnel moyen. Pour le reste, il est renvoyé à l'avis du CESE sur la proposition mentionnée (9).

(7) JO C 108, 30.04.2004, p. 81.

(8) COM(2008) 614 final, Chapitre II, Art.5(1) § 1.

(9) Avis CESE: JO C 317, du 23.12.2009, p. 54.

6. Information précontractuelle

6.1 Bien que conformément au principe de subsidiarité, la plupart des relations de consommation demeurent principalement régies par le droit national des États membres, une part croissante de celles-ci est concernée par des obligations d'information d'origine communautaire, comme c'est le cas en matière d'information précontractuelle, dans les domaines des services en général et des voyages organisés, et en particulier dans celui des services financiers, de certains biens de consommation ayant des effets sur la santé et la sécurité des consommateurs ou encore des biens, services et droits commercialisés à distance, qui feraient l'objet de communications et de pratiques commerciales ou de contrats *standard*.

6.2 L'on peut aisément constater à la consultation des règles communautaires des éléments communs et des différences significatives dans les contenus et l'approche de l'information précontractuelle, parmi lesquels l'on peut relever:

- i) l'application totale ou partielle à l'information précontractuelle de règles relatives à des mentions obligatoires/expressions interdites dans la publicité d'un bien, service ou droit donné: c'est le cas du **crédit à la consommation**, dans la publicité duquel des informations normalisées sont imposées, ou celui des **voyages organisés**, dont l'information est traitée en tant que mentions obligatoires pour des aspects essentiels. C'est également le cas des **médicaments**, où l'information au consommateur est associée aux communications commerciales, y compris la publicité, l'accent étant mis sur l'obligation de faire figurer des informations sur les étiquettes et dans la documentation, ou encore celui des mentions spécifiques dans la publicité pour les **produits alimentaires**, domaine dans lequel la prolifération actuelle d'étiquettes et étiquettes simplifiées génère une confusion inutile. Cette confusion est aggravée par des règles d'information concernant certaines **allégations nutritionnelles** ou relatives à la **santé** sur les aliments, et ce dans un marché en pleine évolution et présentant des risques pour la santé des consommateurs;
- ii) la normalisation de l'information précontractuelle à fournir à travers l'élaboration de fiches communes à toute l'offre existante sur le marché intérieur, solution adoptée par exemple en matière de crédit à la consommation avec la création de la fiche d'information standardisée européenne, reposant sur le principe de l'uniformité de la manière dont cette information doit être reçue et perçue dans l'espace européen.

6.3 Malgré les avantages reconnus dans certains cas de l'information précontractuelle normalisée pour la comparabilité des offres, il est essentiel de prévoir une marge de manœuvre afin de pouvoir adapter cette information aux caractéristiques des consommateurs de chaque État membre. De nombreux marchés ayant conservé une dimension largement nationale, le volume de l'information à fournir à des fins de comparaison peut entraîner des coûts de transaction élevés, qui ne sont pas compensés par une croissance du marché transfrontalier, ce qui peut s'avérer préjudiciable aux PME.

7. Information contractuelle et post-contractuelle

7.1 Le devoir d'information s'étend également à la phase contractuelle, principalement dans les contrats de consommation caractérisés par la continuité, leur caractère durable et/ou leur complexité (les services et produits financiers et le temps partagé, par exemple.) ou susceptibles d'avoir des effets prolongés dans le temps (médicaments).

7.2 L'on trouve déjà des exemples de droit à l'information contractuelle dans le droit communautaire, dans la directive sur les voyages organisés ou celle relative aux services de paiements, par exemple.

7.3 Mais le droit du consommateur à prendre une décision en toute liberté et connaissance de cause qui préside aux obligations d'information avant la conclusion du contrat continue d'exister pendant toute la durée de l'exécution des contrats, voire dans certains cas, après qu'il ait été rempli. La décision du consommateur de maintenir ou non la validité d'un contrat, et l'éventuelle responsabilisation quant aux modalités de son exécution, dépendent de la fourniture de ce type d'information.

7.4 C'est dans ces phases que le droit à l'information se heurte aux principaux obstacles, à savoir outre son déni pur et simple, les coûts supplémentaires induits par son accomplissement. Il est à noter que la règle de la **gratuité de l'information au consommateur** n'est pas consacrée dans toutes les dispositions communautaires et ce même en ce qui concerne l'information précontractuelle. Toutefois, deux obligations ont été introduites afin de garantir le bon exercice du droit à être informé/du devoir d'information dans la directive 2007/64/CE (SEPA):

- i) la gratuité de l'information: le prestataire d'un service de paiement ne doit pas facturer à l'utilisateur de ce service les frais de fourniture d'un certain nombre d'informations;
- ii) l'adéquation frais/coûts quand les informations fournies ne doivent pas être gratuites, les frais doivent être en adéquation avec et correspondre à des coûts effectivement assumés par le prestataire de services de paiement.

7.5 Le CESE estime qu'il faut instaurer un droit/devoir d'information pendant l'exécution, du contrat et après qu'il ait été rempli, en particulier dans le cas de contrats à exécution continue, de moyenne ou longue durée ou dont les effets se prolongent dans le temps. Il faut également consacrer le principe général de la gratuité de l'information sur les aspects fondamentaux du contrat, en complément du principe d'adéquation du prix aux coûts dans les autres cas.

8. Devoirs d'assistance et de conseil

8.1 L'information découlant des obligations légales pour les professionnels d'informer est souvent standardisée ou préformatée et n'est pas toujours suffisante pour que le consommateur prenne une décision en toute liberté et connaissance de cause. Le droit d'obtenir/le devoir de fournir des explications quant au contenu du contrat fait par conséquent partie du droit à l'information/devoir d'information.

8.2 Ce droit du consommateur à une assistance, tel que défini dans la directive 2008/48/CE ⁽¹⁰⁾ relative au crédit à la consommation, doit être étendu à tous les contrats conclus avec des consommateurs, en particulier pour ce qui est des biens durables et des services dont la prestation s'inscrit dans la durée, moyenne ou longue, et qui sont complexes ou présentent un risque pour la santé et la sécurité du consommateur. La fourniture de l'information au titre de ce devoir d'assistance devra, à la demande du consommateur, se faire par écrit.

8.3 Le CESE souligne la nécessité de faire la distinction entre le devoir d'assistance qui découle naturellement du devoir d'information assumé par le professionnel, et le droit d'obtenir un conseil dont la prestation par le professionnel n'est exigible que dans des cas précis de produits ou services complexes, d'un montant élevé ou susceptibles de compromettre la santé ou la sécurité des consommateurs.

9. Problèmes et conséquences liés au manque d'information

9.1 L'une des lacunes évidentes que l'on peut déplorer dans les directives qui imposent aux professionnels des devoirs d'information est l'absence de cadre régissant les sanctions pour manquement à cette obligation, tâche que l'UE laisse aux différents États membres qui ont opté pour un large éventail de conséquences civiles et pénales, source de distorsions dans le marché unique, négatives pour le consommateur comme pour les acteurs économiques.

9.2 Dans certains cas précis uniquement, quelques directives prévoient un droit de rétractation du consommateur après conclusion du contrat à partir du moment où l'information qui aurait dû être fournie est transmise ou connue ⁽¹¹⁾ ou lorsque la charge de la preuve de la fourniture de cette information incombe au professionnel, comme le prévoit la directive 2006/123/CE ⁽¹²⁾ relative aux services dans le marché intérieur en matière d'information précontractuelle.

9.3 Les mécanismes pour calculer le moment à partir duquel le délai de rétractation court, à savoir à compter de la date à laquelle l'information est fournie au consommateur ou celle à laquelle celui-ci en prend connaissance, et de la date d'attribution de la charge de la preuve de la fourniture de l'information au professionnel, sont des garanties fondamentales de l'exercice effectif du droit à l'information et sont, avec le principe de

responsabilité pour les dommages causés par le manque d'information, déjà adopté dans différents ordres juridiques nationaux, les corollaires logiques de la reconnaissance et de l'importance du droit à l'information des consommateurs, droit qui doit être consacré de manière générale au niveau communautaire.

10. Information des consommateurs et achèvement du marché intérieur

10.1 Il est bien connu qu'en lien avec les nouvelles orientations adoptées par la Commission au titre de la stratégie de l'UE pour 2020, des changements sont récemment intervenus dans les perspectives concernant le parachèvement du marché intérieur.

10.2 Le point qui se détache dans tous les textes concernés est que les consommateurs sont considérés comme les destinataires ultimes et les véritables bénéficiaires d'un marché intérieur conçu comme un instrument au service d'une stratégie de développement et de croissance économique, indispensable pour sortir de la crise actuelle et qui doit être nettement plus soucieux des préoccupations de nature sociale et de la préservation des droits fondamentaux des citoyens. À cet égard, améliorer les informations fournies aux consommateurs contribuera à rétablir leur confiance envers le marché unique.

10.3 Un tel contexte fait ressortir la nécessité de fournir aux consommateurs une information adéquate dans le cadre d'un marché intérieur rénové et réorienté vers les défis du vingt et unième siècle, de manière à regagner leur confiance et à s'assurer de leur coopération constructive, en dissipant leurs appréhensions actuelles, leurs doutes justifiés, leurs hésitations et leurs réticences de l'heure vis-à-vis d'une participation plus déterminée au commerce transfrontalier.

10.3.1 La réglementation de la communication commerciale en ligne au niveau communautaire étant actuellement éparpillée entre plusieurs textes (directives sur le commerce électronique, les ventes à distance, la protection de la vie privée dans les communications commerciales, les pratiques commerciales déloyales, etc.), il conviendrait d'envisager une réforme qui reprendrait les dispositions existantes en un texte unique et éviterait les contradictions.

10.4 Il s'agit là d'une préoccupation majeure du présent avis.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

*Le président
du Comité économique et social européen*
Mario SEPI

⁽¹⁰⁾ JO L 133, du 22.05.2008, p. 66.

⁽¹¹⁾ C'est le cas de la directive 85/577/CEE dans laquelle est inscrit un droit de rétractation dans le cadre des devoirs primaires d'information tandis qu'aucune sanction n'est prévue pour manquement à ces devoirs. Conformément à la jurisprudence de la CJE, la période de rétractation du consommateur peut être étendue indéfiniment, et elle ne doit être calculée qu'à partir du moment où le consommateur a été correctement informé. Voir CJE affaire C 227/08, du 17.12.2009, Eva Martín Martín, par. 25 à 29.

⁽¹²⁾ JO L 376, du 27.12.2006, p.36.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Le traité de Lisbonne et le fonctionnement du marché unique» (avis d'initiative)

(2011/C 44/12)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Le 18 février 2010, 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:

«Le Traité de Lisbonne et le fonctionnement du marché unique».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne était initialement fixée au 1^{er} janvier 2009 mais n'a été effective que le 1^{er} décembre 2009, une fois le processus de ratification par les 27 États membres achevé. Force est de constater que ce traité reste complexe et difficile à comprendre.

1.2 L'étude comparative qui fait partie du Rapport d'information (CESE 241/2008) permet de conclure que le marché intérieur, tout en ne subissant pas de modification structurelle avec le nouveau Traité de Lisbonne, semble se définir de façon plus sociale. En effet, contrairement à ce que le traité constitutionnel a pu faire craindre à certains avec l'expression «un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée», le traité de Lisbonne semble donner au marché intérieur des objectifs plus sociaux en œuvrant pour «une économie sociale de marché qui tend au plein emploi et au progrès social».

1.3 Les textes connus à ce jour sur les futures orientations politiques de la Commission, sur la Stratégie 2020 et de nombreuses déclarations de Commissaires et de dirigeants politiques au niveau national semblent aussi vouloir faire le même chemin vers une progressive dimension plus citoyenne du marché unique.

1.4 Cette dimension a été renforcée aussi par la référence explicite à la force juridique contraignante de la Charte de droits fondamentaux, ayant «la même valeur juridique que les traités» avec, néanmoins, quelques restrictions dans certains États membres.

1.5 D'un autre côté, le processus législatif relatif au marché intérieur sera marqué par l'intervention des parlements nationaux qui sont appelés à veiller au respect du principe de subsidiarité, régulateur de l'exercice des compétences partagées entre l'Union et les États membres. Grâce à deux protocoles, l'un sur «le rôle des parlements nationaux» et l'autre sur «l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité», ils se voient ainsi dotés de la possibilité même de demander le réexamen

d'une proposition législative en première lecture, ce qui renforce la participation démocratique dans le processus législatif de l'Union.

1.6 Si l'intervention préventive des parlements nationaux fonctionne bien et si le contrôle opéré sur l'application du principe de subsidiarité s'avère efficace et de bonne qualité afin de donner toute son ampleur au «mécanisme d'alerte précoce» que le traité de Lisbonne reprend de la Constitution, il se pourrait que la législation de l'Union soit moins critiquée par les États membres comme empiétant sur les compétences nationales et soit moins ressentie par le citoyen européen comme la marque d'un certain «centralisme bruxellois». Encore faudrait-il pour cela que les parlements nationaux renforcent leur mise en réseau car la portée et l'efficacité du «mécanisme d'alerte précoce», bien qu'il soit un droit individuel reconnu à chaque chambre, dépend de la capacité qu'auront les parlements nationaux à s'organiser collectivement.

1.7 Le traité de Lisbonne procède également à une généralisation de la «procédure législative ordinaire» (codécision de l'article 251 CE) pour le marché intérieur, comme en témoigne notamment l'article 48 du TFUE relatif aux mesures nécessaires à la libre circulation des travailleurs dans le domaine de la sécurité sociale.

1.8 Le traité de Lisbonne souhaite ainsi faciliter le développement du marché intérieur en généralisant davantage la codécision qu'il renomme «procédure législative ordinaire», mais il adjoint aux institutions de l'Union un nouveau partenaire décisionnel c'est-à-dire les parlements nationaux avec lesquels il faudra désormais compter pour l'adoption de toutes les mesures législatives applicables au marché intérieur.

2. Introduction

2.1 Le rapport d'information sur l'impact du traité de Lisbonne sur le marché intérieur⁽¹⁾ adopté par la Section le 13 juin 2008 proposait une étude comparative sous la forme

⁽¹⁾ CESE 241/2008 – INT/393 (Pas publié au JO).

d'un tableau mettant en parallèle les dispositions relatives au marché intérieur du traité de Lisbonne, le traité CE qui était encore en vigueur à ce moment, le traité constitutionnel (la «Constitution» jamais ratifiée), et les commentaires de l'Observatoire du marché unique sur les conséquences juridiques du texte adopté à Lisbonne le 13 décembre 2007.

2.2 La date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne était initialement fixée au 1^{er} janvier 2009, mais le cours prévu des choses fut bouleversé le 12 juin 2008, lorsque l'Irlande rejeta le traité de Lisbonne par référendum.

2.3 Après que l'Irlande a reçu des garanties sur la souveraineté nationale et l'assurance que chaque pays de l'Union européenne continuerait d'avoir son propre commissaire, le traité fut adopté par référendum le 3 octobre 2009.

2.4 La décision rendue par la Cour constitutionnelle tchèque le 3 novembre 2009 affirmant que le traité de Lisbonne était bien conforme à la loi fondamentale tchèque permit de mettre fin au retard pris dans la ratification. La signature du président Vaclav Klaus acheva le processus de ratification et le traité entra enfin en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

2.5 Le temps écoulé entre l'adoption de son rapport d'information et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, mais aussi la recommandation de la Commission du 26 juin 2009 concernant «*Les mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché unique*» ainsi que la communication de la Commission «*Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*», adoptée le 3 mars 2010, amènent aujourd'hui le Comité à juger opportun de transformer ledit rapport en avis d'initiative afin de lui permettre de l'actualiser mais encore de rendre publique son opinion sur le sujet, et ce tout en réfléchissant sur des questions nouvelles, qui n'y avaient pas été traitées, faute de recul suffisant par rapport au texte du traité dont la lisibilité laissait à désirer, et dont la dernière version consolidée a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 30 mars 2010 ⁽²⁾.

3. Observations générales

3.1 Les événements politiques qui ont jalonné la vie du traité de Lisbonne de sa signature par les 27 États membres le 13 décembre 2007, à son entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009, n'ont dans l'essentiel pas modifié les dispositions relatives au marché intérieur mais ont surtout eu des conséquences institutionnelles.

3.1.1 En effet, prenant acte des préoccupations du peuple irlandais exposées par le premier ministre irlandais, le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 convint que, à condition que le traité de Lisbonne entre en vigueur, une décision serait

prise, conformément aux procédures juridiques nécessaires, pour que la Commission puisse continuer de comprendre un national de chaque État membre.

3.1.2 Le Conseil européen des 18 et 19 juin 2009 donna à l'Irlande des garanties juridiquement contraignantes, mais sans incidence sur les relations entre l'Union et les autres États membres, ni sur le contenu et l'application du traité de Lisbonne, que certains sujets (tels que la fiscalité, le droit à la vie, l'éducation, la famille, la politique de neutralité militaire) ne seraient pas affectés par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

3.1.3 En outre, ce Conseil européen adopta une Déclaration solennelle sur l'importance des droits des travailleurs et des services publics.

3.2 Le retard de la République tchèque à ratifier le traité n'a pas eu de conséquence immédiate sur le traité de Lisbonne. En effet, comme l'ont convenu les États membres lors du Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009, un protocole au prochain traité d'adhésion accordera à la République tchèque une dérogation à l'application de la Charte des droits fondamentaux, au même titre que celle du Royaume-Uni et de la Pologne.

3.3 Le rapport d'information sur «*L'impact du traité de Lisbonne sur le fonctionnement du marché intérieur*» et son annexe, restent donc d'actualité et peuvent servir de support d'analyse juridique au présent avis et doivent ainsi être considérées comme partie intégrante de cet avis.

3.4 Rappelons à ce sujet que le traité de Lisbonne reste un texte complexe même dans sa version consolidée. Sa lecture et sa compréhension sont difficiles, même pour des juristes spécialisés, car il résulte d'une série d'amendements apportés au traité sur l'Union européenne (TUE) qui constitue le cadre général de l'Union européenne et les principes qui fondent l'Union, et le traité instituant la Communauté européenne (TCE) qui devient le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et qui prévoit les modalités de mise en œuvre des principes posés par le TUE.

3.5 Faute de texte consolidé officiel disponible au moment de la ratification, les États membres ratifièrent un texte aussi peu clair que peu lisible où la plupart des nouveaux «mécanismes» de décision n'étaient pas particulièrement bien définis, si ce n'est dans les protocoles du traité, et dont l'opérabilité n'avait donc pas encore été testée.

3.6 En outre, contrairement au traité constitutionnel, le texte signé à Lisbonne n'a pas été soumis à la consultation du Parlement européen, du Comité économique et social européen, du Comité des régions, ni des parlements nationaux ou régionaux

⁽²⁾ JO C 83 du 30.3.2010 – Désormais toutes les références au Traité de Lisbonne se rapportent à cette version consolidée.

ou des organisations représentatives de la société civile, que ce soit au niveau communautaire, national ou régional. Ce n'est qu'après la ratification du traité que la Commission et le Conseil ont décidé de faire publier des documents de divulgation et d'explication du contenu et des avantages du nouveau traité, au contraire de ce qui avait été fait pour la «Constitution».

3.7 Le traité de Lisbonne renoue avec la méthode consistant à modifier les traités existants dans le cadre d'une Conférence intergouvernementale (CIG) composée des seuls représentants des États, alors que la préparation de la «Constitution» avait été élaborée dans le cadre d'une Convention composée en très grande partie de députés nationaux y compris des futurs États membres de 2004 et 2007, de députés européens, de représentants des quinze États membres et des douze États candidats de l'époque, plus la Turquie, de la Commission, et de représentants de la société civile, dont le Comité économique et social européen, en qualité d'observateurs.

3.8 Le traité de Lisbonne marque ainsi clairement une reprise en mains des États membres par rapport à la Constitution dont la nature semblait davantage fédéraliste. Cette reprise en main est notamment illustrée par la suppression des symboles que la Constitution avait introduit et qui pouvaient faire penser à la création d'un État fédéral (drapeau, hymne, devise, l'indication du 9 mai comme étant la journée de l'Europe).

3.9 Le traité de Lisbonne fusionne les trois piliers en reconnaissant aux TUE et au TFUE la même valeur juridique⁽³⁾. L'Union acquiert en outre la personnalité juridique en se substituant et en succédant à la Communauté européenne alors que jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, seule la Communauté européenne est dotée de la personnalité juridique.

3.10 La primauté du droit de l'Union sur le droit des États membres avait été retranscrite dans l'article I-6 du traité constitutionnel parmi les principes fondamentaux de l'Union. Afin de mettre fin à la polémique suscitée par l'inscription du principe de primauté dans la Constitution qui ne faisait pourtant que refléter la jurisprudence existante de la Cour, le principe de primauté se retrouve à la Déclaration n° 17. La Conférence a décidé d'annexer au traité de Lisbonne un avis du Service juridique du Conseil sur la primauté, rappelant la source jurisprudentielle du principe de primauté et sa valeur de principe fondamental.

3.11 Le traité de Lisbonne modifie le statut juridique de la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice le 7 décembre 2000. En effet, lors du Sommet de Nice, le caractère juridiquement obligatoire de la Charte n'avait pas été

décidé, de sorte qu'elle était restée une déclaration de principe sans portée juridique affirmée.

3.11.1 En revanche, la Charte aurait acquis une force juridique contraignante par son intégration dans la Constitution. Faute de ratification de cette dernière, le caractère juridiquement contraignant de la Charte est resté quasiment «lettre morte»⁽⁴⁾. Le traité de Lisbonne corrige cette situation sans pour autant reprendre toute l'avancée qu'avait réalisée la Constitution⁽⁵⁾.

3.11.2 En effet, l'article 6 du traité sur l'Union européenne tel qu'amendé par le traité de Lisbonne dispose que la Charte a «la même valeur juridique que les traités»; ceci signifie que les institutions, organes, et agences de l'Union sont tenus de respecter les droits inscrits dans la Charte. Les mêmes obligations sont imposées aux États membres (gouvernements, administrations, juridictions) lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

3.11.3 Néanmoins, le protocole relatif à l'application de la Charte au Royaume-Uni et à la Pologne n° 30 précise que la Charte n'étend pas la faculté de la Cour de justice ou de toute juridiction de la Pologne et du Royaume-Uni d'estimer que le droit en vigueur du Royaume-Uni et de la Pologne est incompatible avec la Charte.

3.11.4 Ce protocole précise également que le titre IV de la Charte relatif aux droits sociaux et de solidarité ne crée pas de droits applicables au Royaume-Uni et en Pologne, sauf si ces droits sont prévus dans leurs législations nationales.

3.11.5 Il indique enfin que la Charte ne s'applique au Royaume-Uni et à la Pologne que dans la mesure où les droits et principes qu'elle contient sont reconnus dans le droit ou la pratique de ces États membres.

⁽⁴⁾ Toutefois, bien que la Charte n'ait pas de caractère juridiquement contraignant, la Cour de justice des Communautés européennes y fait fréquemment référence. Voir notamment pour un exemple récent: arrêt de la cour du 14 février 2008, affaire C 244/06 **Dynamic Medien Vertriebs GmbH** contre **Avides Media AG**, relative à la libre circulation des marchandises. La Cour cite l'article 24, paragraphe 1 de la Charte qui dispose que les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être (point 41 de l'arrêt). Également arrêt de la cour du 14 février 2008, affaire C 450/06, **Varec SA** contre **État belge**, relative à la liberté d'établissement. La Cour cite l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatif au droit au respect de la vie privée (point 48 de l'arrêt).

⁽⁵⁾ La version du projet du traité de Lisbonne datant du 23.07.2007 CIG 3/07 prévoyait dans une Déclaration n° 11 que la Charte des droits fondamentaux serait proclamée solennellement par les 3 institutions le jour de la signature du traité de Lisbonne, mais était muette sur sa valeur juridiquement contraignante. La Charte des droits fondamentaux de l'UE a été proclamée pour la seconde fois, le mercredi 12.12.2007 à Strasbourg, par les trois institutions de l'UE. Cette seconde proclamation était nécessaire car des explications et des notes de bas de page avaient été ajoutées à la Charte depuis sa première proclamation en décembre 2000 lors du Sommet de Nice.

⁽³⁾ Article 1, alinéa 3 TUE: Le TUE et le TFUE sont mis sur un pied d'égalité, alors que la jurisprudence de la Cour avait reconnu, le 13.09.2005, dans un arrêt relatif à la protection de l'environnement par le droit pénal, la prééminence du traité CE sur le traité UE.

3.11.6 La portée de ces protocoles sera très limitée en pratique: en application du principe de l'application uniforme du droit de l'Union, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne doit, en tant que partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union, être respectée dans tous les États membres. Dès lors, si un arrêt de la Cour venait à citer ou interpréter le titre IV de la Charte, les tribunaux du Royaume-Uni et de la Pologne devraient s'y soumettre, qu'ils soient intervenus à l'instance ou non.

3.12 Le traité reprend de la «Constitution» la possibilité pour un État membre de se retirer volontairement de l'Union (art. 50 TUE). À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union.

3.13 Le retrait volontaire ne doit pas être confondu avec la suspension des droits d'appartenance à l'Union à l'encontre d'un État membre auteur d'une violation grave et persistante des valeurs de l'Union prévue à l'article 7 du TUE (respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, État de droit, respect des droits de l'Homme, etc.) ⁽⁶⁾.

4. Observations particulières

4.1 Certains aspects particuliers de nature politique-économique survenus entretemps dans le cadre du développement de la politique du marché unique sous l'empire du nouveau traité, comme la nouvelle composition du Parlement Européen et de la «Commission Barroso II», méritent une référence spéciale.

4.2 Il faut rappeler que, dès novembre 2007, la Commission avait publié une importante communication intitulée «*Un marché Unique pour l'Europe du 21^e siècle*», suite à une résolution du Parlement européen du 04.09.2007 appelant au «*réexamen du marché unique: combattre les obstacles et l'inefficacité par une meilleure mise en œuvre et une meilleure application*». Elle se faisait l'écho d'une «nouvelle vision» pour un marché unique «*pour tous, plus actif pour stimuler la réponse de l'Europe à la mondialisation, créer la croissance et des emplois, assurer des prix équitables et contribuer à la protection sociale et environnementale*». Dans deux avis ⁽⁷⁾ le CESE avait rappelé sa position selon laquelle le marché unique avait toujours été un outil au service de tous les citoyens, professions libérales, travailleurs et consommateurs y compris.

⁽⁶⁾ L'article 7 TUE prévoit deux modalités distinctes applicables au «risque clair de violation grave» et à «l'existence d'une violation grave et persistante».

⁽⁷⁾ JO C 77 du 31.03.2009, p. 15 et JO C 182 du 04.08.2009, p. 1.

4.3 Dans une communication du 06.11.2008 ⁽⁸⁾, la Commission avait démontré que les avantages du marché unique étaient liés au renforcement de la coopération administrative. Dans son rapport sur l'état d'avancement du système d'information sur le marché intérieur (IMI), elle appelait les autorités des États membres à travailler en étroite coopération de façon à instaurer une confiance mutuelle dans leurs systèmes ⁽⁹⁾.

4.4 Dans sa Recommandation du 29.6.2009 concernant les mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché unique ⁽¹⁰⁾, la Commission constatait certaines défaillances quant au bon fonctionnement du marché unique notamment du fait que les règles ne sont pas correctement appliquées et que leur respect n'est pas contrôlé. Aussi, la Commission proposait-elle de prendre des mesures concrètes et complémentaires à celles des États membres dans le cadre d'une approche fondée sur le partenariat.

4.4.1 Renforcer le contrôle du respect des règles, promouvoir les modes alternatifs de résolution des litiges, évaluer régulièrement la législation nationale et informer les particuliers ainsi que les entreprises des droits qu'ils tirent du marché intérieur figurent parmi les mesures recommandées.

4.5 La crise financière s'est rapidement propagée, notamment en Europe, entraînant des conséquences économiques et sociales aussi inattendues qu'imprévisibles comme le Comité a eu l'occasion de le relever – et aboutissant à la plus profonde récession depuis les années 30 avec plus de 23 millions de chômeurs ⁽¹¹⁾, soit un niveau de chômage jamais connu depuis la II^e Guerre mondiale. À la veille du renouvellement de son mandat et après avoir commandé au «Groupe de Larosière» ⁽¹²⁾ une étude approfondie sur les causes et les mesures nécessaires pour combattre cette crise, la Commission a senti le besoin de définir de nouvelles orientations politiques pour le futur, dans ce nouveau cadre économique, social et financier.

4.6 C'est à ce propos que dans ses «Orientations politiques pour la prochaine Commission», le président BARROSO, a défini les lignes directrices d'un «marché unique adapté au XXI^e siècle» en y dénonçant les atteintes à son développement sous prétexte de crise et en réaffirmant sa défense en tant que «*pierre angulaire des traités*» et «*meilleur garant de la prospérité à long terme*», pour autant qu'il soit adapté «aux défis de l'économie de demain». Dans ce contexte, il est opportun de souligner que l'objectif de la «redynamisation du marché intérieur en tant que moteur fondamental de l'économie européenne» ne se fera que si une «politique active de défense du consommateur» aboutit à donner «aux citoyens la confiance nécessaire pour qu'ils participent pleinement au marché unique».

⁽⁸⁾ COM(2008) 703 final.

⁽⁹⁾ Voir l'avis du CESE, JO C 128, du 18.05.2010, p. 103.

⁽¹⁰⁾ Recommandation 2009/524/CE; cf. l'importante Résolution du PE du 09.3.2010 (Doc. A7-0064/2009).

⁽¹¹⁾ Selon les dernières données de l'EUROSTAT.

⁽¹²⁾ Le CESE s'est prononcé sur le Rapport du Groupe de Larosière - JO C 318 du 23.12.2009, p. 57.

4.6.1 Dans le même temps, le Président de la Commission a confié à M. Mario MONTI, ancien membre de la Commission chargé du marché intérieur, la mission de préparer un rapport sur la relance du marché unique, lequel a été présenté le 9 mai, Journée de l'Europe, au Parlement Européen. Après avoir mis en exergue les difficultés majeures que rencontre le marché unique, le rapport propose des initiatives destinées à le renforcer dans le respect de considérations d'ordre social et respectueuses de l'environnement. Un autre rapport titré «Projet pour l'Europe à l'horizon 2030, les défis à relever et les chances à saisir», du Groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe, présidé par l'ancien premier ministre espagnol Felipe González, a été présenté le même jour au Conseil Européen. Ce rapport se penche surtout sur les perspectives de la gouvernance économique européenne à moyen terme, sans oublier le rôle décisif du renforcement et de la réalisation du marché unique pour «créer une situation où tout le monde sera gagnant: une nouvelle donne pour le marché unique». Ses conclusions sur la gouvernance économique auront sûrement une incidence décisive sur l'avenir du marché unique.

4.7 C'est à la lumière de ces nouvelles orientations politiques qu'on doit interpréter la stratégie qui remplace celle de Lisbonne, dont la mise en œuvre fut d'ailleurs un échec partiel. La Stratégie «Europe 2020» cependant ne paraît pas faire grand cas du marché unique hormis quelques lignes dans le chapitre consacré aux «Chaînes manquantes et blocages» qui relève un essoufflement de l'enthousiasme suscité par le marché unique.

4.7.1 Afin de remédier à cette panne du marché unique, la Commission annonce qu'elle proposera de légiférer en privilégiant notamment le recours à des règlements plutôt qu'à des directives, en adaptant la législation à l'ère numérique et en allant vers un droit européen des contrats, à valeur facultative, notamment dans le domaine des contrats conclus avec des consommateurs. Lors de son audition devant le Parlement européen, mais surtout dans ses récentes déclarations à Paris, le Commissaire Michel BARNIER, en charge du marché unique, a insisté sur le besoin de «réconcilier l'individu avec le grand marché», lequel «doit être au service d'un projet de société». Comme le souligne la Commissaire Viviane Reding, le marché unique reste le «joyau de la couronne» de l'Union européenne ⁽¹³⁾.

4.8 Parallèlement, l'initiative citoyenne introduite par l'article 11 §4 TUE et qui a fait l'objet d'une analyse approfondie du Comité ⁽¹⁴⁾, pourra avoir d'importantes conséquences sur le développement futur du marché intérieur.

4.8.1 En effet, cet instrument de participation citoyenne ouvre une voie nouvelle pour réamorcer des sujets essentiels

pour la société civile qui jusqu'à ici n'ont pas pu aboutir, que ce soit en raison d'un manque d'intérêt ou de volonté politique de la part des institutions communautaires (au statut de la fondation européenne ⁽¹⁵⁾), aux actions de groupe au niveau européen ⁽¹⁶⁾, le droit de grève européen, etc.).

5. Observations spécifiques

5.1 Les observations du rapport d'information sur les dispositions relatives au marché intérieur contenues dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) restent d'actualité (voir par ex. pt. 6. a).

5.2 Parmi les trente sept protocoles annexés au traité de Lisbonne, quatre auront une incidence plus ou moins directe sur le marché intérieur.

- Tout d'abord le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité n° 2 car ces derniers ont vocation à s'appliquer dans le cadre des compétences partagées entre l'Union et les États membres, or le marché intérieur fait partie des domaines de compétences partagées.
- Le protocole sur le marché intérieur et la concurrence n° 27 aura lui aussi une incidence sur le marché intérieur. Il prévoit en substance que le marché intérieur comprend un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée.
- Le protocole sur l'exercice des compétences partagées n° 25 aura une incidence sur le marché intérieur pour les mêmes raisons que le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité n° 2.
- Le protocole sur les services d'intérêt général n° 26 jouera aussi certainement un rôle dans le marché intérieur. Il précise que ces services font partie des valeurs communes de l'Union et insiste sur le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général. Il justifie aussi leur diversité et la disparité éventuelle des besoins et préférences des utilisateurs pour des raisons géographiques, sociales ou culturelles. Il insiste enfin sur la promotion de l'accès universel et le niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité de ces services ainsi que des droits des utilisateurs. L'article 2 du protocole n° 26 innove en citant pour la première fois dans le droit primaire les «services non économiques d'intérêts général» et garantit la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser ces services.

⁽¹³⁾ Discours proféré le Jour du Consommateur à Madrid le 15.03.2010 «An ambitious Consumer Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses».

⁽¹⁴⁾ Avis d'initiative sur «La mise en œuvre du traité de Lisbonne: démocratie participative et initiative citoyenne» (CESE 465/2010, SC/032) où le Livre Vert de la Commission (COM(2009) 622 final du 11.11.2009) a été analysé et commenté, et avis d'initiative sur «Les organisations de la société civile et la présidence du Conseil de l'UE» (CESE 464/2010, SC/031, cf. aussi l'importante résolution du PE sur la mise en œuvre de l'initiative populaire du 07 mai 2009 (Doc A6-0043/2009).

⁽¹⁵⁾ Avis d'initiative du CESE 634/2010, INT/498.

⁽¹⁶⁾ JO C 162 du 25.06.2008, p. 1- JO C 128 du 18.05.2010, p. 97.

5.3 Deux déclarations auront une incidence probable sur le marché intérieur. La Déclaration n° 18 concernant la délimitation des compétences qui rappelle que dans le système de répartition des compétences entre l'Union et les États membres tel que prévu dans les traités, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres et que dans le cadre des compétences partagées, les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer.

5.3.1 En effet, l'attribution de compétences à la Communauté a été très tôt assimilée par la Cour à un transfert de compétences de la part des États membres au profit des institutions communautaires, comme en témoigne l'arrêt Costa contre ENEL de 1964 qui définit la Communauté économique européenne comme: «une communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres ... et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté ...» (Aff. 6/64 Rec. 1141).

5.3.2 Enfin la Déclaration n° 42 précise qu'en application d'une jurisprudence constante de la Cour de justice, le principe d'attribution des compétences ne saurait servir à élargir le domaine de compétence de l'Union au delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions des traités.

6. Principales conséquences sur la politique du «marché intérieur»

6.1 En ce qui concerne spécifiquement les modifications introduites aux dispositions des traités relatives à la politique du marché intérieur, on doit souligner:

- a) Le remplacement des mots «marché commun» par «marché intérieur», illustre le glissement qualitatif d'un marché commun vers un marché intérieur, permettant d'éclaircir des notions controversées dans la doctrine et renforçant ainsi l'idée que l'UE n'est pas seulement un marché libre au sens purement économique de zone de libre échange mais plutôt un marché intérieur pour les citoyens (article 26 du TFUE) ⁽¹⁷⁾;
- b) S'agissant du renforcement et une définition plus détaillée du principe de subsidiarité, on constate que la préférence des directives sur les règlements qui figure au protocole n° 30 du traité CE a été abolie dans le protocole n° 2 du traité de Lisbonne;
- c) Afin de veiller au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux se voient recon-

naitre un quasi droit de «veto» défini à 1/3 de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux. Un parlement national peut en outre s'opposer à une initiative législative en matière de droit de la famille (article 81 du TFUE);

- d) De nouveaux pouvoirs sont reconnus au Parlement européen grâce à l'extension de la procédure de codécision, renommée «procédure législative ordinaire». Il est mis sur un pied d'égalité avec le Conseil en matière budgétaire et il élira le président de la Commission. Le Parlement européen est défini dans le traité de Lisbonne comme étant composé de représentants «des citoyens de l'Union» alors que le traité CE parle de «représentants des peuples des États»;
- e) Une procédure de codécision (procédure législative ordinaire) avec un nouveau système de majorité qualifiée des voix au Conseil ⁽¹⁸⁾ s'appliquera à de nombreux nouveaux domaines.
- f) Les États membres ont supprimé des objectifs de l'Union la référence à «un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée». La politique de la concurrence est reformulée en termes d'instrument «nécessaire au fonctionnement du marché intérieur» alors que en faisant figurer «un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée» dans les objectifs de l'Union, le traité constitutionnel avait soulevé des craintes chez certains.
- g) Une nouvelle considération des intérêts des consommateurs et des PME – dont découlent le «paquet» nouvelle vision et la communication «Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle» ⁽¹⁹⁾.
- h) Une nouvelle conception des services d'intérêt général (article 14 TFUE et Protocole n° 26) clarifiant les responsabilités de l'Union et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales abordés par la communication «Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général – un nouvel engagement européen» ⁽²⁰⁾ qui propose de consolider le cadre de l'UE applicable aux SIG.
- i) Une préoccupation plus nette de l'intégration des aspects sociaux de la réalisation du marché intérieur (lutte contre l'exclusion ou la discrimination, promotion de la justice et de la protection sociale et l'égalité entre hommes et femmes, solidarité entre les générations, protection des droits de l'enfant) en lien avec la communication: «Opportunités, accès et solidarité: vers une nouvelle vision sociale pour l'Europe du 21^e siècle» ⁽²¹⁾.

⁽¹⁷⁾ La Cour avait déjà affirmé le 5 mai 1982 dans un arrêt *Schul* aff. 15/81 que le marché commun, simple zone de libre échange, précède le marché intérieur. Le marché intérieur renvoie donc à un degré supérieur d'intégration économique.

⁽¹⁸⁾ Protocole sur les dispositions transitoires n° 36.

⁽¹⁹⁾ COM(2007) 724 final, SEC(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 et 1521.

⁽²⁰⁾ COM(2007) 725 final, SEC(2007) 1514, 1515 et 1516.

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 final.

j) Le traité de Lisbonne innove en étendant le champ couvert par les possibilités de coopérations renforcées à l'ensemble de l'action de l'Union, à l'exception du domaine relevant des compétences exclusives de l'Union (article 20 du TUE), à condition de réunir au moins 9 États membres (quelque soit le nombre d'États membres). Ceci découle d'une décision

du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen (article 329 §1 du TFUE) et pourrait donc affecter le marché intérieur, le marché de l'énergie, la politique d'immigration, et la protection civile notamment.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Innovation dans le tourisme: définir une stratégie pour un développement durable dans les îles» (avis d'initiative)

(2011/C 44/13)

Rapporteuse: M^{me} GAUCI

Le 16 juillet 2009, 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

«Innovation dans le tourisme: définir une stratégie pour un développement durable dans les îles».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet (séance du 15 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour, 1 voix contre et 13 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE propose que les programmes actuels d'apprentissage tout au long de la vie soient développés de manière spécifique pour le personnel insulaire actif dans le secteur du tourisme. Il convient d'allouer des ressources spécifiques du FSE et du Fonds de cohésion à cet effet. Un cadre adéquat des relations de travail visant à promouvoir des conditions de travail de qualité et des mesures destinées à soutenir les entrepreneurs (réseaux, marketing, promotion, etc.) devraient contribuer au développement du tourisme dans les îles.

1.2 De même, eu égard à l'importance croissante que revêtent les réservations par internet pour les voyages et le tourisme, il convient de proposer aux petites et moyennes entreprises du secteur touristique (insulaire) une formation soutenue par l'UE ou un accès simplifié aux fournisseurs de services appropriés, afin qu'elles puissent se positionner avec succès sur internet, faute de quoi elles risquent de perdre des consommateurs «modernes».

1.3 Le CESE propose que soit créée, sur une île stratégiquement située, une école interrégionale dans un esprit semblable à un «programme Erasmus pour les étudiants et les travailleurs du secteur touristique».

1.4 Bien que les entreprises, et particulièrement les plus petites d'entre elles, profitent d'une législation moins volumineuse et de meilleure qualité, il convient d'envisager la création d'une autorité administrative spécifique au sein des services de la Commission européenne, par exemple une direction générale Tourisme. Ce secteur d'activité représente en effet 11 à 12 % du PIB à l'échelle de l'UE, mais atteint jusqu'à 25 % du PIB dans des îles comme Malte. Le CESE considère qu'une telle instance de la Commission chargée du tourisme serait la gardienne des intérêts touristiques (insulaire) dans les institutions et les politiques de l'UE. Comme il l'a déjà proposé précédemment dans plusieurs avis sur le tourisme, le Comité est favorable à la création d'une Agence européenne du tourisme.

1.5 Par rapport au continent, les îles font face à des handicaps inhérents: distance, accessibilité, insularité. Le CESE estime

qu'il convient de tendre vers un régime fiscal favorable qui tienne compte des efforts spécifiques consentis en matière d'investissements, de maintien et de création d'emplois, d'adaptation des périodes d'ouverture des établissements, et qui vise également à réduire les effets saisonniers.

1.6 La définition des îles utilisée par l'Union européenne est inappropriée dans bien des cas, et fait souvent obstacles à des solutions. Dans des avis antérieurs ⁽¹⁾, le CESE a plaidé pour une modification de cette définition, et il entend réitérer ici cette recommandation.

1.7 L'Union européenne est en train d'élaborer un nouveau concept de politique régionale: la coopération macrorégionale (par exemple la stratégie pour la mer Baltique ou la stratégie pour le Danube). Le CESE est convaincu que ce concept est intéressant et qu'il pourrait assurément être appliqué à des groupes d'îles. Ainsi, une stratégie macrorégionale pour les îles de la Méditerranée occidentale pourrait contribuer à résoudre certains problèmes d'accessibilité qu'elles connaissent.

1.8 Le CESE est favorable au programme CALYPSO pour le tourisme social, qu'il soutient pleinement. Le CESE estime qu'après les mesures préparatoires initiées en 2009, il convient de développer pleinement ce programme. Le CESE recommande que le programme CALYPSO soit intégré dans une future stratégie macrorégionale portant sur la région de la Méditerranée occidentale.

2. Introduction

2.1 Le tourisme apporte une contribution importante et grandissante à la croissance économique, et peut représenter, dans les cas extrêmes, jusqu'à 70 % du PIB d'une île. Il constitue l'une des meilleures possibilités de générer des revenus et de créer de l'emploi. Bien que la part de marché de l'Europe dans le tourisme mondial soit en léger recul, on s'attend à une hausse du nombre de touristes visitant l'UE. Cependant, comme l'a montré avec force la crise financière de 2008-09, la croissance du tourisme ne va pas nécessairement de soi.

⁽¹⁾ «Une meilleure intégration dans le marché intérieur, facteur clé de la cohésion et de la croissance pour les îles», JO C 27 du 03.02.2009, p. 123.

2.2 De nouvelles formes de tourisme apparaissent, remplaçant le tourisme conventionnel de masse axé sur la mer et le soleil. Parmi celles-ci, on observe des formes plus innovantes et spécialisées de tourisme «plus vert», personnalisé et axé sur l'expérience. De plus, la hausse de la demande touristique et les changements démographiques, notamment le nombre croissant de voyageurs âgés, accélèrent la segmentation des produits du secteur et la création de nouveaux types de produits touristiques dotés d'un degré élevé de services novateurs.

2.3 L'innovation est une préoccupation majeure de la politique économique, tant à l'échelon européen, avec la stratégie de Lisbonne et la stratégie UE 2020, qu'au niveau régional, avec la hausse des investissements publics dans la recherche, l'éducation, la formation ainsi que la promotion des «secteurs les plus innovants» (tels que les transports, l'énergie ou l'industrie verte). Il en va de même pour les services, en particulier pour ceux nécessitant un niveau de connaissances ou de qualifications considéré comme caractéristique de la plupart des activités de tourisme (par exemple l'hébergement, la restauration ou l'immobilier).

2.4 Aujourd'hui, le touriste cherche la meilleure qualité aux prix les plus bas. C'est pourquoi un tourisme insulaire prospère nécessite non seulement, avant toute chose, un personnel instruit, mais aussi un engagement des employeurs et de leurs salariés en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie, afin de maintenir un niveau élevé de services dans le monde du voyageur attentif et exigeant, qui est en mutation rapide. La garantie de formation et de compétence du personnel constitue l'une des conditions préalables à un tourisme de qualité.

2.5 Le changement et l'innovation dans le tourisme concernent principalement l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC). L'omniprésence des TIC et de l'internet dans le secteur touristique permet aux consommateurs d'interagir directement avec les prestataires de services. Pour le secteur en général, cela pourra induire une réduction des coûts (de transaction), entraînant ultérieurement un processus de disparition des intermédiaires tels que les agents de voyage ou même les voyagistes. Les grandes innovations en matière de voyages de masse, comme l'apparition des compagnies aériennes à bas prix, influencent largement la croissance du secteur touristique et son évolution à venir.

2.6 Les îles restent confrontées à plusieurs problèmes. Elles sont généralement à la traîne par rapport au continent. En outre, bon nombre des ces nouveaux processus et technologies ne sont pas contrôlés, produits ou même entretenus par les entreprises directement concernées.

2.7 Les autorités insulaires examinent actuellement les implications de ces nouvelles pratiques du secteur sur leurs propres initiatives et actions en matière de politique touristique. Leur préoccupation première est de veiller à ce que les politiques et les mesures appuient et promeuvent l'innovation, contribuant ainsi à la poursuite du développement de leur secteur touristique.

3. L'absolue nécessité d'innover

3.1 Eu égard aux dynamiques sociétales changeantes et à la disparition du tourisme de masse tel qu'il avait été organisé par

les voyagistes au 20^e siècle, le tourisme insulaire se doit d'innover et de s'adapter à un nouveau paradigme pour réussir. L'innovation provient des personnes travaillant effectivement dans le secteur touristique. Paradoxalement, elle dérange également les habitudes établies, et suscitera une opposition chez les personnes qui n'y voient pas d'avantage immédiat.

3.2 Au cours de la seconde moitié du 20^e siècle, l'offre sur le marché du tourisme de masse a dicté la demande. Cependant, la croissance du nombre de destinations offertes a entraîné une saturation du marché. Aujourd'hui, une demande volatile s'est imposée sur un marché dominé par les consommateurs. Les fournisseurs souffrent dès lors de cette évolution. Ainsi apparaît un nouveau défi qui peut être relevé par une réflexion innovante et créatrice visant à développer une myriade de niches sur le marché touristique, telles que le tourisme thérapeutique, le tourisme vert ou écologique, le tourisme à la ferme, le tourisme naturel, etc.

3.3 En outre, les modes de vie ont considérablement évolué au cours des dernières années. Le secteur touristique fait face à une population vieillissante, plus riche et en meilleure santé qui part davantage en vacances pour des séjours plus courts. Pour un grand nombre de touristes, l'accent est passé du «prix le plus bas» au «meilleur rapport qualité/prix». La fidélité des consommateurs est en déclin, et les touristes sont de plus en plus à la recherche de durabilité et d'authenticité, loin du tourisme de masse. Le tourisme insulaire doit impérativement s'attaquer à la question de l'innovation s'il entend survivre dans ces circonstances.

4. Tourisme insulaire et innovation de produit

4.1 Dans les grandes sociétés du secteur touristique, l'innovation fait partie de la routine et est un élément standard du processus décisionnel de l'entreprise. Afin de veiller à ne pas être surprises par des innovations inattendues, les entreprises intègrent désormais l'innovation dans leur programmation quotidienne. Pour elles, l'innovation n'est rien de plus qu'un facteur de production supplémentaire.

4.2 En revanche, pour les petites entreprises du secteur touristique orientées vers une destination, les possibilités de profiter pleinement de l'innovation sont limitées. Elles sont avant tout confrontées à un manque de personnel et de financement. Les PME du secteur touristique en particulier s'attachent à répondre aux besoins quotidiens des clients habituels, et ne sont pas en mesure de mettre des moyens de côté pour financer la recherche-développement.

4.3 Si le secteur touristique est largement dominé par les PME, c'est particulièrement vrai dans le cas des îles. Pour survivre dans un environnement de plus en plus concurrentiel et mondial, les entreprises du secteur touristique, et en particulier les petites entreprises, devront réaliser des économies d'échelle et atteindre une masse critique afin de réduire les frais de transaction, d'améliorer la productivité et d'acquérir une puissance sur le marché. Les restructurations et les mécanismes de coopération aideront les entreprises à s'adapter aux changements et à renforcer leur compétitivité.

4.4 L'enjeu pour le secteur touristique est de proposer de nouveaux produits et services. Parmi les stratégies à l'origine des nombreux produits touristiques innovants proposés dans de nombreuses destinations en Europe aujourd'hui, on peut citer le *tourisme axé sur l'expérience*, le *tourisme durable* et le *tourisme naturel/culturel/du patrimoine*. Les îles devraient promouvoir davantage ces produits, étant donné qu'ils sont liés à l'essence de leur «identité insulaire».

4.5 Le tourisme axé sur l'expérience naît de l'interaction entre touristes et destinations. L'expérience globale des touristes est faite de nombreuses petites rencontres avec un grand nombre de personnes travaillant dans le secteur touristique.

4.6 La sensibilisation accrue des consommateurs aux questions environnementales encourage les entreprises du secteur touristique à innover et à améliorer leurs performances environnementales, à la fois en ce qui concerne les interactions des touristes avec l'environnement, et leur propre performance environnementale. Les principaux produits présentant des innovations se trouvent en effet dans des niches comme l'écotourisme et le tourisme d'aventure.

4.7 Le tourisme culturel constitue également un secteur d'importance en pleine croissance, qui attire des visiteurs relativement aisés et instruits. Plusieurs îles ont entrepris de repositionner leurs services culturels, et mettent en place des innovations visant à créer de la valeur supplémentaire par le biais de la culture. Elles diversifient leur tourisme et allongent la durée des séjours notamment grâce à une amélioration de la présentation et de la promotion des expériences et des manifestations culturelles disponibles.

4.8 Si le tourisme n'est pas intégré en harmonie dans la société insulaire, et s'il n'offre des avantages qu'à quelques habitants tout en étant une source de désagrément pour de nombreux autres, il ne constituera pas un volet durable et harmonieux de l'activité de la société. Afin de veiller à ce que la population souscrive à soutenir une société caractérisée par un tourisme insulaire, il convient d'adopter une approche ascendante en matière de programmation et de participation. Le tourisme peut constituer un facteur de cohésion de la population insulaire à condition de faire participer tous les habitants et de faire comprendre à chacun que le tourisme a des effets bénéfiques majeurs sur l'environnement naturel et urbain, l'aménagement du territoire et l'utilisation des sols, les services sociaux et la préservation du patrimoine culturel (architecture, artisanat, cuisine traditionnelle, etc.).

4.9 Différents types de tourisme peuvent s'avérer mutuellement incompatibles, en particulier dans un petit environnement insulaire. Par exemple, le développement d'une niche de marché comme les cours de langues pour étudiants en été peut s'avérer incompatible avec le développement d'un marché estival pour personnes âgées, lorsque le comportement bruyant des jeunes après les cours crée des tensions avec les personnes âgées à la recherche de calme. Ici également, pour que la ou les formes de tourisme choisies par une île soient couronnés de succès, il est nécessaire d'avoir un appui de terrain.

4.10 Enfin, le tourisme ne concerne pas seulement les personnes qui travaillent directement dans les hôtels, les restaurants ou les compagnies aériennes. Il est lié à de nombreux secteurs en amont, du plombier à l'agriculteur local.

5. Améliorer le tourisme insulaire par des innovations de procédé

5.1 Le secteur touristique s'est toujours montré très dynamique en ce qui concerne l'adoption de nouvelles technologies, comme les systèmes de distribution globale. Les avancées récentes en matière de télécommunications, de réseaux, de bases de données, de traitement des données et de mercatique électronique offrent de nombreuses nouvelles possibilités au secteur touristique, lesquelles ont un impact considérable sur les modèles économiques du tourisme conventionnel. L'utilisation d'un accès internet à large bande et des technologies de l'information et de la communication (TIC) ajoute de la valeur aux services et aux produits touristiques, et promeut le développement de réseaux et de pôles dans le secteur. Le problème réside dans l'absence de technologie à large bande et dans le manque de connaissances et de compétences spécialisées permettant de tirer pleinement profit des TIC. Il convient de prévoir des formations spécifiques pour les populations insulaires afin de combler ces lacunes.

5.2 Les consommateurs utilisent de plus en plus aisément les TIC afin d'organiser leurs vacances. À l'échelon de l'UE aujourd'hui, deux tiers des futurs touristes organisent leur voyage par le biais d'internet, et plus de la moitié achètent leur voyage en ligne. Ils sont à la recherche de produits flexibles et faciles d'accès, et souhaitent communiquer directement avec les prestataires touristiques. Pour tirer parti de cette révolution des TIC, les entrepreneurs doivent revoir en profondeur l'ensemble du processus de commercialisation du secteur. Les technologies liées à internet recèlent, tant pour les entreprises que pour les consommateurs, un grand potentiel en ce qui concerne les ventes directes en ligne.

5.3 De nombreuses îles européennes dotées d'une longue tradition touristique souffrent de faiblesses en matière de croissance et de production. Le tourisme y est soumis à une énorme pression concurrentielle. Sur le marché mondial libéralisé du tourisme, les îles sont en concurrence avec de nouvelles destinations qui jouissent de ressources intactes ou très peu exploitées, ainsi que de conditions économiques très favorables, avec notamment des bas salaires, diverses formes d'aides d'État, et des monnaies faibles.

5.4 Comme dans tous les secteurs de services, la qualité de l'offre dans le tourisme insulaire dépend principalement de la qualité des travailleurs et des personnes du secteur. De bonnes conditions de travail sont liées à de bons niveaux de service.

5.5 Le secteur européen du tourisme insulaire, qui est principalement composé de PME et caractérisé par une haute intensité en main-d'œuvre, souffre d'un problème de productivité en raison de sa nature fragmentée. Eu égard à cette compétitivité amoindrie, les îles du secteur touristique ont des difficultés à être compétitives. Ce fait est illustré par les prix pratiqués.

5.6 Le problème lié au caractère saisonnier de ce secteur a des conséquences réelles sur la stabilité de l'emploi et rend ces emplois moins attrayants. C'est pourquoi nous devons encourager des dispositions contractuelles particulières garantissant un emploi stable aux travailleurs saisonniers, afin qu'ils bénéficient d'un emploi et de droits sociaux équivalents à ceux des travailleurs permanents. Le CESE a déjà évoqué cette question par le passé ⁽²⁾.

5.6.1 La promotion du tourisme insulaire et l'innovation en la matière nécessiteront d'adapter et de moderniser, dans le cadre du dialogue social et de la négociation collective entre les partenaires sociaux, les relations de travail, notamment dans des domaines tels que la formation professionnelle, l'avancement et l'évolution de carrière, les fonctions professionnelles, le temps de travail quotidien, les horaires et les conditions de travail.

5.7 L'accès aux îles, particulièrement dans le monde rapide d'aujourd'hui, se fait principalement par les airs. L'accès par la mer ne constitue pas toujours une alternative viable. Il nécessite à la fois une solide infrastructure sur la terre ferme et un réseau fiable de connexions maritimes, qui sont par nature très dépendantes des conditions météorologiques.

6. Concevoir des instruments politiques pour l'innovation dans la commercialisation du tourisme insulaire

6.1 Un véritable enjeu pour les autorités chargées du tourisme insulaire consiste à déterminer la façon la plus efficace de concevoir et de mettre en œuvre des instruments politiques promouvant l'innovation dans le secteur touristique sans fausser la dynamique des marchés. Il conviendrait en vertu des bonnes pratiques que les gouvernements laissent autant de liberté que possible aux marchés et qu'ils n'interviennent qu'en cas de défaillance de ceux-ci.

6.2 Les îles doivent trouver un équilibre délicat entre les intérêts potentiellement conflictuels des entreprises à la recherche de croissance, des consommateurs-touristes à la recherche de possibilités de détente et des écologistes désireux de protéger la nature. Une question essentielle se pose en matière de planification urbaine: qui doit être autorisé à prendre les décisions sur les projets de construction? Des conflits potentiels existent entre les municipalités, qui peuvent être alimentés par les intérêts d'entreprises locales, et les autorités régionales ou nationales qui ont davantage de recul et entendent mettre un frein à une croissance débridée dans les zones environnementalement sensibles.

6.3 Les gouvernements devraient laisser les entreprises innovantes réaliser des économies d'échelle, et chercher des innovations grâce à des alliances de coopération et à d'autres formes de mise en réseau. Les canaux les plus performants et prometteurs en matière d'innovation dans le secteur touristique sont notamment la coopération, les alliances et/ou les réseaux dans des domaines tels que la technologie, la mercatique, la distribution, et le partage des ressources humaines. Jusqu'à présent, la coopération dans le tourisme semble insuffisante, en particulier entre PME. Dans ce contexte, les pouvoirs publics devraient promouvoir une politique touristique innovante, propice à la cohérence et aux synergies.

6.4 Si l'on entend se pencher sur les problèmes du tourisme, il est inconcevable de ne pas prendre en compte sa dimension spatiale. Il s'agit avant tout de la marchandisation et de la commercialisation des attractions, qui constituent les matières premières du tourisme. Ce sont ces dernières qui créent les destinations du marché. Chaque visiteur choisit la destination qui semble lui procurer la plus grande utilité et les biens pour lesquels il est disposé à payer. Sa disposition à payer augmente avec le caractère unique de la destination. Dans la plupart des cas, il s'agit de biens publics ou de ressources communes, comme des paysages protégés ou des terres réservées à un usage agricole que les insulaires doivent protéger et entretenir afin qu'elles ne soient pas simplement consommées ou détruites.

6.5 Les attractions locales et les services innovants donnent à chaque destination sa couleur distinctive. Ils limitent également les possibilités en matière d'innovation de produit, étant donné que ces innovations ne peuvent être produites sans tenir compte des biens de la destination. Ainsi par exemple, une station balnéaire ne peut être transformée en refuge de montagne. Cependant, un pays touristique disposant d'attractions diverses peut se repositionner sur le marché.

6.6 À long terme, le tourisme de masse orienté vers le soleil, la mer et McDonalds n'est pas nécessairement la meilleure forme de tourisme pour les îles. Des exemples en Écosse montrent que des formes de tourisme insulaire spécialisé et à petite échelle peuvent être très réussies. Il n'existe pas de solution universelle; il est particulièrement important de garder ce point à l'esprit lors de l'élaboration d'une stratégie touristique pour les îles. Une solution idéale pour une petite île méditerranéenne peut s'avérer inadéquate pour une très petite île au large du Royaume-Uni, de l'Irlande ou de la Suède.

6.7 Le sort des destinations dépend de nombreux facteurs indépendants. Parmi ceux-ci, on peut noter la situation géographique et le potentiel des marchés source, ainsi que l'accessibilité exprimée en matière de coûts de transport et de coûts fonction de la durée. Le secteur public ne peut peser sur ces variables que par le biais de mécanismes tels que les obligations de service public ou les systèmes de continuité territoriale. Qui plus est, ces facteurs déterminent dans une large mesure la nature des innovations de produit. Le défi pour les entrepreneurs locaux est dès lors de créer, à l'aide de nouveaux produits, une valeur supplémentaire pour le consommateur.

6.8 La durabilité environnementale est un thème d'actualité au sein de l'UE. Elle couvre des questions telles que l'identification de mécanismes judicieux permettant de réduire les émissions liées aux déplacements, ou plus généralement la manière dont la durabilité environnementale est devenue un moteur essentiel de la compétitivité du tourisme.

6.9 Qu'est-ce qui empêche par exemple les insulaires d'améliorer les plages? Ou de faire étalage de leur patrimoine culturel? Pourquoi seules quelques stations touristiques sont renseignées, alors qu'une île toute entière peut par exemple constituer une attraction touristique? Pourquoi une telle concentration dans la durée et des saisons touristiques aussi courtes, alors qu'ailleurs le secteur touristique fonctionne tout au long de l'année? La publicité ne concerne que quelques lieux, alors qu'elle pourrait faire la promotion de l'ensemble des villes et villages. Les résidents de chaque ville et village doivent apprendre à être fiers de leur commune d'origine, afin de pouvoir protéger et vendre leur produit et leur patrimoine.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «Un tourisme accessible à tous et socialement soutenable», JO C 32 du 05.02.2004, p. 1.

6.10 Eu égard au nombre croissant de touristes se rendant sur les îles, les autorités devront investir davantage afin de maintenir la qualité sanitaire des destinations insulaires, de garantir une bonne qualité de l'eau potable (et de baignade), un traitement des déchets rapide, une énergie durable, et un approvisionnement alimentaire sûr.

6.11 Il est essentiel de bâtir une conscience de la compétitivité. Les insulaires doivent en effet veiller à ce que la compétitivité figure parmi leurs priorités. Le gouvernement ne pourra y parvenir à lui seul. Il faut impliquer à la fois les travailleurs, les entrepreneurs, les gestionnaires et les institutions administratives.

6.12 Dans les faits, trois facteurs exercent une influence décisive:

- premièrement, la participation du gouvernement en matière de sécurité sanitaire et de durabilité environnementale;
- deuxièmement, les aspects liés au secteur privé, notamment le transport de surface, le transport aérien et les infrastructures de TIC, et
- troisièmement, les aspects culturels humains caractérisant les ressources dont dispose chaque pays.

6.12.1 Le gouvernement a une grande influence sur la première catégorie. Il n'est pas acceptable qu'une île présente une durabilité environnementale faible. Cela prouve que les groupes de pression environnementaux et culturels ont raison de continuer à plaider pour une sensibilisation accrue au sujet du patrimoine culturel insulaire et pour l'urgente nécessité d'investir davantage afin de le protéger.

6.12.2 Bien des choses doivent être entreprises en ce qui concerne l'infrastructure touristique également. De mauvais résultats peuvent inciter à agir et à saisir l'occasion pour investir davantage. Une période de récession convient particulièrement pour évaluer l'infrastructure et pour allouer plus de ressources à son développement. Il y a lieu que les îles développent leur infrastructure maintenant et cherchent de nouvelles niches de marché grâce à de nouveaux investissements privés et publics. Le gouvernement doit veiller à ce que le secteur privé ait un meilleur accès au financement, et à ce que les banques adoptent une approche mieux adaptée aux petites et moyennes entreprises. Il faut veiller à ce que les fonds disponibles dans le cadre du plan de relance européen soient pleinement utilisés. Il convient toutefois avant tout que les organes gouvernementaux n'imposent pas une réglementation inappropriée au secteur privé afin de soustraire aux entrepreneurs tout le capital dont ils disposent à des fins d'investissement.

6.12.3 Le tourisme insulaire a également des aspects négatifs: l'économie souterraine, bien qu'elle génère des revenus supplémentaires pour les insulaires, a une incidence négative sur l'emploi et les conditions de travail. Les résidences secondaires poussent généralement les prix à la hausse pour les résidents des îles, même si elles constituent également une source de revenus. En outre, l'infrastructure en matière d'eau, de déchets et d'énergie est saturée, devant faire face à une population vingt fois supérieure à la population locale durant la haute saison.

6.13 En raison des fluctuations saisonnières de la demande de main-d'œuvre, on observe l'émergence et la présence d'une économie grise. Un mauvais usage, voire un usage abusif de la

main-d'œuvre étudiante, ou le recours à une main-d'œuvre clandestine nuit tant aux travailleurs légaux que clandestins, étant donné qu'ils induisent une baisse des salaires. La main-d'œuvre clandestine peut représenter une part considérable des personnes travaillant dans le secteur touristique. Dans certains pays, elle dépasse la moitié de la main-d'œuvre.

6.13.1 Une main-d'œuvre bon marché et mobile provenant des nouveaux États membres, notamment de Pologne, de Bulgarie et de Roumanie, constitue une caractéristique de plus en plus visible du tourisme occidental, y compris du tourisme insulaire. Eu égard aux règles de l'UE sur la libre circulation des travailleurs, il s'agit là d'une tendance que l'on ne peut arrêter. Les entrepreneurs et les travailleurs sont désormais confrontés à la question de savoir comment ils peuvent y réagir. Il faut pouvoir garantir la compétitivité des entreprises, tout en préservant le principe d'égalité et en s'assurant que les conditions de travail sont respectées et que les travailleurs ne sont pas exploités.

6.14 C'est pourquoi le tourisme insulaire a besoin d'une approche mesurée. Le tourisme est vital pour les habitants et les PME insulaires. C'est le moment d'agir. Les insulaires doivent se mesurer à la concurrence. Les problèmes immédiats à court terme doivent être réglés en premier. Afin que le tourisme demeure durable et reste un moteur essentiel de croissance économique, il est nécessaire de prendre des mesures effectives à moyen et à long terme.

7. Promouvoir les réseaux d'innovation dans l'organisation des entreprises et destinations touristiques

7.1 Plusieurs branches du secteur touristique, comme les compagnies aériennes, les chaînes d'hôtels, les voyagistes ou les agences de location de voitures, présentent un niveau élevé de concentration et sont souvent composées d'acteurs mondiaux. En revanche, les PME restent majoritaires dans le secteur touristique des îles. Pour survivre face à de tels concurrents mondiaux, les entreprises du secteur touristique insulaire devraient essayer de mener une concurrence constructive plutôt que destructive. En effet, une concurrence constructive augmenterait la taille du marché, élargirait la plateforme de produits et permettrait ainsi une différenciation judicieuse des produits et une innovation vers des produits de niveau mondial, tandis qu'une concurrence destructive mettrait les entreprises en concurrence sur les mêmes parts de marché, entraînant une convergence des produits et une guerre des prix. Il est dès lors essentiel que les entrepreneurs du secteur touristique sachent comment coopérer davantage afin que puisse s'installer une concurrence constructive.

7.2 Les entrepreneurs du secteur touristique insulaire, et plus particulièrement les petits, sont plus sensibles à la concurrence de leurs partenaires qu'aux avantages procurés par une coopération. Dans le monde du tourisme, on peut opérer une distinction entre les réseaux et pôles géographiques, d'une part, et les réseaux et pôles basés sur une activité, comme le tourisme «vert», le tourisme viticole, etc., de l'autre. Les réseaux et pôles peuvent jouer un rôle essentiel pour renforcer la capacité des opérateurs à innover, par exemple grâce à des coûts d'expérimentation plus bas, à une visibilité accrue et à une plus grande réactivité face aux fluctuations de la demande. Comme dans d'autres secteurs de services, l'innovation dans le secteur touristique est principalement fonction des réseaux et de la coopération.

7.3 La coopération entre les hommes politiques, organisations patronales et syndicales, de même que l'intégration des organes, fondations et associations qui jouent un rôle dans le secteur du tourisme constituent l'un des principaux facteurs permettant une croissance constante du secteur touristique insu-

laire. Si le secteur privé joue le principal rôle en créant des réseaux, c'est aux autorités locales qu'il appartient de développer l'infrastructure permettant une meilleure coopération et soutenant les réseaux sur les marchés.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Taxe sur les transactions financières» (avis d'initiative)

(2011/C 44/14)

Rapporteur: **M. Lars NYBERG**

Le 18 février 2010, 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 la:

«Taxe sur les transactions financières».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 55 voix contre et 7 abstentions.

1. Résumé et conclusions

1.1 Le montant total de l'ensemble des transactions financières est passé de 15 fois la valeur du PIB mondial en 1990 à environ 70 fois cette valeur en 2007 ⁽¹⁾. Le montant des transactions au comptant, exprimé en pourcentage du PIB mondial, n'a pratiquement pas changé, ce qui signifie que le quadruplement du montant des transactions financières est presque entièrement imputable aux produits dérivés, et principalement aux produits dérivés de taux d'intérêt. Le volume des opérations sur produits dérivés a chuté durant le second semestre de 2008, mais il a recommencé à croître durant le premier semestre de 2009. Le comportement du secteur financier ne semble pas avoir beaucoup changé.

1.2 En 2007, le secteur financier, dont le rôle est principalement de soutenir l'économie réelle, représentait 40 % de l'ensemble des bénéfices des sociétés aux États-Unis, alors que sa contribution au PIB ne s'élevait qu'à 7 %. Il s'est de plus produit une concentration sur quelques grandes places financières, notamment Londres et New-York, ainsi qu'une concentration vers quelques institutions financières de très grandes dimensions. Des sommes colossales ont été injectées dans ce secteur afin d'éviter que ces institutions ne s'effondrent, creusant ainsi des déficits budgétaires sans précédent.

1.3 Une taxe sur les transactions financières (TTF) pourrait avoir un effet décisif sur le comportement des institutions financières en réduisant le nombre d'opérations financières à très court terme, qui sont souvent aussi des opérations à risque.

1.4 Le CESE a approuvé le principe d'une taxe sur les transactions financières dans son avis sur le rapport de Larosière ⁽²⁾: «Le CESE juge qu'il est nécessaire de passer de la vision à court terme à une vision à long terme, dans laquelle les primes ne reposent pas sur la spéculation. Dans cet esprit, le CESE soutient l'idée d'une taxation des transactions financières». En émettant le présent avis, le CESE veut prendre part aux débats en cours sur cette taxe et approfondir la réflexion sur ses objectifs et ses retombées.

1.5 C'est J.M. Keynes qui a formulé, en 1936, la première proposition de taxe sur les transactions concernant des valeurs mobilières. Son intention était d'ébranler la spéculation sur les titres de propriété et de renforcer le poids des facteurs de long

terme constitutifs des prix des actions. Au cours des années 1970, James Tobin a poursuivi cette réflexion. Son but était de ralentir le marché financier pour le rapprocher davantage de l'économie réelle, au moyen d'une taxe sur les opérations au comptant sur le marché international des changes. Cette taxe visait à atteindre exactement le même objectif que l'un de ceux débattus actuellement, à savoir diminuer le volume des transactions à court terme.

1.6 Tobin proposait d'allouer les recettes de cette taxe au Fonds monétaire international (FMI) ou à la Banque mondiale mais elles ne constituaient pas son principal objectif: «Plus cette taxe remplira les objectifs économiques qui sont ma motivation première (...), moins elle procurera de recettes (...)».

1.7 Cette idée d'une taxe revient sur le devant de la scène depuis la crise financière de 2008, mais elle est appliquée cette fois à l'ensemble des transactions financières entre institutions financières.

1.8 La CESE est d'avis que l'objectif primordial d'une taxe sur les transactions financières serait de modifier le comportement du secteur financier en réduisant le volume des transactions financières spéculatives à court terme. De cette manière, le mécanisme de formation des prix sur le marché peut s'appliquer aux activités du secteur financier. Lord Turner, de l'autorité britannique des services financiers, a même affirmé que certaines de ces transactions n'ont aucune utilité pour la collectivité. L'effet escompté pourrait être obtenu dès lors que cette taxe frapperait le plus durement les opérations les plus fréquentes.

1.9 Puisqu'une taxe sur les transactions financières diminue considérablement le volume des opérations à court terme sur les valeurs mobilières et produits dérivés, elle réduira aussi les bénéfices du secteur financier, ce qui pourrait mener à abaisser les primes mais aussi les recettes de l'impôt sur les bénéfices. L'activité bancaire traditionnelle, qui repose sur des prêts aux entreprises et aux ménages, financés par des dépôts, et tire ses profits du différentiel de taux d'intérêt, ne sera pas touchée. Ce type d'activité bancaire pourrait redevenir le but essentiel du secteur financier, où l'épargne se voit affectée à son meilleur usage pour les investissements. Ni les nouvelles difficultés financières apparues durant l'année 2010, ni les recherches que mènent

⁽¹⁾ Selon les données de la Banque des règlements internationaux (BRI).

⁽²⁾ Voir: Rapport du groupe de Larosière, JO C 318/11, 23.12.2009, p. 57.

le Fonds monétaire international (FMI) et l'UE pour trouver des méthodes de financement en prévision de futures crises financières ne devraient nous amener à laisser échapper ce moment favorable pour améliorer le secteur financier, en nous affranchissant de la vision de court terme.

1.10 Le deuxième objectif d'une taxe sur les transactions financières est de dégager des recettes pour les caisses publiques. Cette nouvelle source de rentrées pourrait servir à soutenir le développement économique dans les pays en voie de développement, financer des politiques climatiques dans ces pays ou alléger le fardeau supporté par les finances publiques. Il découle de cette dernière utilisation que le secteur financier remboursera les subventions publiques. À long terme, ces recettes devraient constituer une nouvelle source générale de recettes publiques.

1.11 La taxe sur les transactions financières devrait se caractériser par sa progressivité, étant donné que les clients des institutions financières, de même que ces institutions elles-mêmes, lorsqu'elles opèrent pour leur propre compte, représentent les couches les plus aisées de la société. De plus, la participation du secteur financier à l'effort fiscal est considérée comme insuffisante par rapport à ce qu'exigerait l'équité.

1.12 Le champ d'application de la taxe sur les transactions financières devrait être le plus large possible et concerner à la fois les marchés nationaux et les opérations internationales. Pour un système mondial, le CESE préconise un taux de taxation des transactions financières qui soit très faible, ne dépassant pas 0,05 %. Dans le cas d'un dispositif européen, il serait opportun d'adopter un taux inférieur, afin de garantir que cette taxe ne crée pas de distorsions dans le fonctionnement du marché financier.

1.13 L'instauration d'une telle taxe a toujours pour effet de réduire la valeur des actifs, mais si elle n'est pas mondiale, a-t-elle des conséquences pour la place financière? Selon une étude, l'actuel droit de timbre perçu en Grande-Bretagne a réduit le montant des transactions de 20 %, ce que l'on ne saurait vraiment qualifier d'exode des opérateurs de la place de Londres.

1.14 L'instauration de cette taxe n'engendrerait pratiquement aucun coût administratif, technique ou économique puisque les transactions visées sont déjà informatisées. Cependant, il n'y a pas encore de marché informatisé pour les opérations de gré à gré, mais la question fait actuellement l'objet de projets de législation européenne. La nécessité d'inclure dans une bourse organisée l'ensemble des transactions, et donc celles sur le marché des opérations de gré à gré, montre que la réglementation et les taxes telles que celles sur les transactions financières sont complémentaires et ne s'excluent pas.

1.15 Comme elle produit un changement du comportement du secteur financier, qui serait amené à agir davantage en fonction des fondamentaux de long terme, et qu'en même temps elle permet d'accroître les recettes publiques, la taxe sur les transactions financières constitue ce que l'on appelle un «double bénéfice». Il est cependant manifeste aussi que plus le taux de la taxe est élevé, plus son effet sur les opérations à court terme est important et, partant, plus ses recettes se réduisent. En conséquence, il convient de déterminer un taux qui assure un

équilibre entre les deux objectifs de la taxe sur les transactions financières, à savoir changer les comportements et générer des recettes fiscales.

1.16 Si cette taxe s'appliquait dans l'ensemble de l'Europe, ses recettes s'élèveraient à environ 1,5 % du PIB, dont l'essentiel proviendrait du marché financier britannique. Appliquée dans le monde entier, elle produirait des recettes équivalant à environ 1,2 % du PIB mondial. Les chiffres obtenus sont également à peu près identiques pour l'Europe et les États-Unis.

1.17 Lors de sa réunion des 26 et 27 juin 2010, à Toronto, le G20 n'a pas proposé de taxe mondiale sur les transactions financières. Le Comité considère néanmoins qu'un dispositif européen en la matière devrait rester à l'ordre du jour des réformes financières.

2. Contexte

2.1 De nombreuses raisons ont été avancées pour expliquer la crise financière qui a éclaté avec fracas dans le sillage de la faillite de la banque Lehman Brothers ⁽³⁾, en 2008. On peut citer notamment des financements bon marché grâce à la faiblesse des taux d'intérêt, une généralisation des valeurs mobilières à haut risque du fait de la titrisation, des carences de la réglementation et de la surveillance, une spéculation qui dispose de ressources économiques importantes résultant d'un processus durable de redistribution des revenus en faveur du capital au détriment du travail, le caractère mondial du marché financier, etc.

2.2 La croissance du secteur financier, comparée à celle du PIB, défie l'imagination. En 1990, le montant des transactions financières était environ 15 fois plus élevé que celui du PIB mondial. Au moment de la crise de 2008, ce rapport a crû pour atteindre jusqu'à 70 fois le PIB mondial ⁽⁴⁾. Comme les opérations au comptant représentent à peu près le même pourcentage du PIB mondial qu'en 1990, il en découle que le quadruplement des transactions financières est presque entièrement imputable aux produits dérivés. Ces derniers sont pour l'essentiel traités de gré à gré, c'est-à-dire par un accord direct entre un client et une institution financière. Il s'agit pour la plupart de produits dérivés de taux d'intérêt ⁽⁵⁾. Même des opérations de long terme, comme celles sur les obligations hypothécaires, ont été aspirées vers le marché à court terme, étant donné qu'elles changent fréquemment de propriétaires. Nombre de ces nouvelles opérations peuvent être motivées tant par la volonté de couvrir les risques que par celle de spéculer.

2.2.1 L'évolution du marché des produits dérivés constitue une nouvelle facette du système économique, qui n'est pas toujours liée à l'économie réelle de la même manière que le capital traditionnel. Il existe de très nombreux types de produits dérivés, tels les options, les contrats à terme, les échanges financiers, à terme ou non, qui peuvent découler par exemple d'échanges de marchandises diverses, d'opérations de change, de taux d'intérêt, mais ressortir aussi purement et simplement au goût pour le jeu.

⁽³⁾ Une société internationale de services financiers.

⁽⁴⁾ Voir: Stephan Schulmeister, A General Financial Transaction Tax, WIFO Working Papers 344/2009 («une taxe générale sur les transactions financières», document de travail n° 344/2009 du WIFO – l'institut autrichien pour la recherche économique).

⁽⁵⁾ Voir: BRI (Banque des règlements internationaux), dans Davas/Von Weizsäcker: «La taxe sur les transactions financières: small is beautiful», 2010.

2.2.2 Les données statistiques font apparaître une baisse des opérations sur produits dérivés durant le second semestre de 2008. Toutefois, cette baisse n'est pas fortement marquée: elle ne les ramène qu'au niveau atteint il y a trois ans. De plus, durant le premier semestre de 2009, leur volume total a recommencé à croître ⁽⁶⁾. Une fois encore, cette évolution concernait en premier lieu les produits dérivés de taux d'intérêt. Nous pouvons en conclure qu'il ne s'est pas produit de grands changements dans le comportement du secteur financier. D'un autre côté, la titrisation, qui a été le principal détonateur de la crise financière, a, quant à elle, pour ainsi dire disparu du marché ⁽⁷⁾.

2.2.3 En 2007, juste avant la crise financière, le secteur financier représentait 40 % de l'ensemble des bénéfices des sociétés aux États-Unis, alors que sa contribution au PIB ne s'élevait qu'à 7 % ⁽⁸⁾. Un secteur financier qui accapare 40 % des bénéfices des sociétés s'est départi de son rôle d'intermédiaire financier. De ce point de vue, le caractère oligopolistique que le secteur financier présente dans certains pays n'est pas efficace pour financer l'économie réelle.

2.2.4 Le marché s'est également concentré sur quelques places financières, notamment Londres et New-York. Au même moment, s'est produite une concentration en un nombre très restreint d'institutions financières de très grandes dimensions. Leur taille leur a valu d'être qualifiées de «trop grandes pour faire faillite» et a contraint dès lors de nombreux gouvernements à sauver certaines banques pour éviter que l'ensemble du secteur financier ne s'effondre. Des sommes colossales ont été injectées dans ce secteur, creusant ainsi des déficits budgétaires sans précédent.

2.3 Le rapport de Larosière avance de nombreuses propositions visant à modifier le système financier afin d'éviter que de telles crises ne se reproduisent à l'avenir ⁽⁹⁾. La Commission lui a rapidement emboîté le pas et formulé quatre propositions de règlement sur la surveillance micro- et macroprudentielle du secteur financier ⁽¹⁰⁾, ainsi que plusieurs propositions destinées à modifier les règles du secteur financier ⁽¹¹⁾. Dans le même temps, des débats intenses se poursuivent à ce sujet aux États-Unis.

2.3.1 Ces propositions de nouvelle législation portent principalement sur la surveillance et la réglementation de certaines institutions financières, en se substituant partiellement à l'auto-régulation du secteur financier. Seuls des éléments mineurs de ces propositions visent à changer les comportements dans le secteur financier. Aucune proposition destinée à réglementer les

instruments du secteur financier n'a vu le jour, bien qu'une partie des causes réelles de la crise financière leur soit imputable.

2.4 L'UE n'a elle non plus formulé aucune proposition formelle de taxe sur les transactions financières, bien que les débats généraux à ce sujet se soient amplifiés ces dernières années. De l'avis du CESE, une telle taxe pourrait avoir un effet déterminant sur le comportement des institutions financières et sur leurs instruments. Il pourrait être obtenu par la diminution de certaines des transactions financières de court terme qui dominent actuellement le marché.

2.4.1 Lors de leur réunion de Pittsburgh en septembre 2009, les dirigeants du G20 ont chargé «le FMI de préparer, pour leur prochaine réunion (en juin 2010), un rapport sur les différentes options que les pays ont adoptées ou envisagent d'adopter sur la manière dont le secteur financier pourrait assurer une contribution juste et substantielle au financement des charges liées aux interventions que les gouvernements ont mises en œuvre pour remettre en état le système bancaire». Le rapport préliminaire du FMI, déposé en avril 2010, insistait sur les mesures destinées à contrer de futures crises financières, à savoir principalement un prélèvement de stabilité financière qui se combinerait avec un dispositif de résolution. Dans le cadre du présent avis, le CESE ne formulera pas d'observations particulières sur ces propositions et n'évoquera que la brève discussion par le FMI d'une taxe sur les transactions financières dans le contexte de la crise actuelle.

2.4.2 Le CESE a approuvé le principe d'une taxe sur les transactions financières dans son avis sur le rapport de Larosière: «Le CESE juge qu'il est nécessaire de passer de la vision à court terme à une vision à long terme, dans laquelle les primes ne reposent pas sur la spéculation. Dans cet esprit, le CESE soutient l'idée d'une taxation des transactions financières.» Grâce au présent avis, le CESE veut prendre part aux débats en cours sur cette taxe et approfondir la réflexion sur ses objectifs et ses retombées.

3. Introduction

3.1 C'est J.M. Keynes qui a formulé, en 1936, la première proposition de taxe sur les transactions concernant les valeurs mobilières, afin de réduire la spéculation déstabilisante exercée sur les titres de propriété et de renforcer le poids des facteurs de long terme constitutifs des prix des actions.

3.2 Au cours des années 1970, James Tobin a proposé une taxe sur les transactions de change (TTC), la «taxe Tobin», afin de réduire la spéculation sur les devises, aux effets déstabilisateurs. La liberté de circulation des capitaux ayant facilité les attaques spéculatives contre les monnaies, son intention était de ralentir le marché financier, pour le rapprocher davantage de l'économie réelle, et de renforcer le rôle de la politique monétaire. Cette taxe devait s'appliquer aux opérations de change au comptant avec un taux de 0,5 %. Bien qu'elle ne visât pas toutes les transactions financières (actuellement, les opérations au comptant représentent moins de 10 % des opérations mondiales), elle poursuivait un objectif identique à l'un de ceux qui sont examinés actuellement, à savoir diminuer le volume des opérations à court terme.

⁽⁶⁾ Ibid.: FN 5.

⁽⁷⁾ Voir: H.W. Sinn lors d'une présentation du rapport d'activités économique pour 2010 du groupe EEAG, le 23 février 2010 à Bruxelles.

⁽⁸⁾ D'après M^{me} Helene Schubert de la Banque nationale d'Autriche.

⁽⁹⁾ Voir: Rapport du groupe de Larosière, JO C 318/11, 23.12.2009, p. 57.

⁽¹⁰⁾ «Surveillance macro- et microprudentielle», JO C 277/25, 17.11.2009, p. 117.

⁽¹¹⁾ «Les agences de notation du crédit», JO C 277/25, 17.11.2009, p. 117,

«Prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation et la directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé», JO C ...

3.2.1 Tobin proposait d'allouer les recettes de cette taxe au FMI ou à la Banque mondiale, mais elles ne constituaient pas son principal objectif: «Plus cette taxe remplira les objectifs économiques qui sont ma motivation première (...), moins elle procurera de recettes (...)»⁽¹²⁾.

3.3 L'idée de cette taxe a encore ressurgi lors de la crise financière de 2008, cette fois non plus seulement pour les opérations de change, mais pour toutes les transactions financières. Il convient de relever que même en élargissant ainsi sa portée, elle ne frappe pas les transactions financières impliquant des ménages ou des entreprises. Elle devrait se limiter aux transactions entre institutions financières. Parmi les partisans d'une taxe sur les transactions financières figurent toutes sortes d'organisations de la société civile, des économistes, ainsi que des acteurs du secteur financier comme Lord Turner, le président de l'autorité britannique des services financiers, et, désormais aussi, le Conseil européen, dans les propositions qu'il a formulées pour la réunion du G20 du 17 juin 2010⁽¹³⁾. Parmi les opposants à l'introduction d'une TTF figurent le Fonds monétaire international, l'OCDE et la Banque mondiale.

3.4 Quels sont les principaux objectifs de cette taxe? Quelle devrait être son assiette? Quel devrait être son taux? Peut-elle être instaurée dans un seul pays ou est-il nécessaire qu'elle le soit dans toute l'UE ou dans le monde entier? Quels résultats peut-on en escompter? Nous allons débattre de ces questions et fournir quelques données chiffrées issues des études de l'Institut autrichien de recherche économique (WIFO)⁽¹⁴⁾ et de celles menées conjointement par le Centre pour la recherche économique et politique (CEPR) et l'Institut de recherche en économie politique (PERI) de l'université du Massachusetts, à Amherst⁽¹⁵⁾.

3.5 Selon les conclusions des études de Keynes et de Tobin, un mécanisme visant à modifier le comportement du secteur financier résultera des effets produits par une taxe sur les transactions financières à court terme. Étant donné la fréquence des opérations à court terme, une taxe sur les transactions financières renchérit les transactions à court terme par rapport à celles à long terme. De cette manière, par un changement des coûts relatifs, les gouvernements peuvent amener le secteur financier, grâce au mécanisme de formation des prix sur le marché, à agir davantage en fonction des fondamentaux de long terme de l'économie réelle.

4. Objectifs

4.1 Un examen détaillé du marché financier révèle que son volume s'est accru principalement du fait de transactions de court terme, relevant souvent de la spéculation ou de la couverture de risque. Nombre d'entre elles sont d'une ampleur sans

proportion avec l'économie réelle. Comme les fluctuations à court terme ont tendance à se cumuler pour produire des variations des prix des actifs à long terme, ces derniers peuvent également suivre une évolution divergente de celle de l'économie réelle. Lord Turner a même affirmé que certaines de ces transactions ne présentent aucune utilité pour la collectivité.

4.1.1 C'est pourquoi le CESE est d'avis qu'un premier objectif d'une taxe sur les transactions financières devrait être de modifier le comportement actuel du secteur financier en réduisant le volume des transactions financières spéculatives à court terme. Ce sont elles qui expliquent l'essentiel de la croissance de l'activité du secteur financier au cours de la première décennie du vingt et unième siècle. Le secteur financier doit assumer à nouveau les responsabilités qui lui incombent en permanence vis-à-vis de l'économie réelle.

4.1.2 Le rapport du FMI évoque les effets qu'exercerait sur les comportements une taxe sur les transactions financières mais les expose sous un jour défavorable. Parmi les aspects négatifs évoqués, il affirme que cette taxe ne saurait être une manière de financer un futur dispositif de résolution des crises. Une telle taxe n'a jamais eu pareil objectif. Le FMI soulève une autre objection en indiquant qu'il vaut mieux taxer directement les transactions dont l'on vise la réduction. C'est exactement l'effet de la taxe sur les transactions financières, qui vient frapper le plus durement les transactions à court terme.

4.1.3 Réduire le volume des opérations à court terme réduit également leur part dans les activités des institutions financières. Il en résulte une croissance de celle des autres activités, telles que celle d'intermédiaires entre les épargnants et les emprunteurs. Le secteur financier n'est pas une fin en soi, mais un instrument pour atteindre d'autres objectifs dans le domaine de l'économie. Un secteur financier efficace orientera l'épargne vers sa meilleure utilisation, pour les investissements dans l'économie réelle.

4.1.4 L'activité commerciale bancaire traditionnelle repose sur des prêts aux entreprises et aux ménages et elle tire ses profits du différentiel de taux d'intérêt. Dans le cadre des services qu'elles fournissent à leurs clients, les banques aident ceux-ci à lever des fonds sur les marchés de capitaux, à les prémunir et les couvrir face aux expositions en devises et en produits de base liées au commerce international, ainsi qu'à assurer une couverture pour les contrats à terme sur produits de base en rapport avec l'agriculture. En fournissant ces services, les banques compensent leurs propres risques par des transactions avec d'autres banques, généralement en temps réel. Le service aux clients peut comporter de multiples transactions à très court terme. En outre, les banques tirent également profit des activités qu'elles mènent en compte propre sur les valeurs mobilières et produits dérivés. Il ne faudrait pas détruire l'ensemble de ce segment du marché financier, car il est constitué pour une part des opérations interbancaires nécessaires pour assurer la liquidité. Toutefois, si une taxe sur les transactions financières réduit considérablement le volume de ces opérations à court terme sur les valeurs mobilières et produits dérivés, elle viendra également réduire les bénéfices du secteur financier, ce qui conduira probablement à une réduction des primes et des recettes de l'impôt sur les bénéfices. L'activité bancaire traditionnelle ne sera guère touchée et les bénéfices futurs des institutions financières diminueront et dépendront principalement de ces activités traditionnelles.

⁽¹²⁾ Voir: Tobin, James: A Proposal for International Monetary Reform («Proposition pour une réforme monétaire internationale»), 1978.

⁽¹³⁾ Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010: «L'UE devrait jouer un rôle de premier plan dans les efforts consentis pour définir une stratégie à l'échelle de la planète visant à l'instauration de systèmes de prélèvements et de taxes sur les établissements financiers, en vue de maintenir des conditions égales pour tous au niveau mondial, et elle défendra vigoureusement cette position vis-à-vis de ses partenaires du G20. Il conviendrait de réfléchir à l'introduction d'une taxe mondiale sur les transactions financières et de faire avancer les travaux dans ce domaine.»

⁽¹⁴⁾ Stephan Schulmeister, A General Financial Transaction Tax («Une taxe générale sur les transactions financières»), WIFO Working papers 344/2009.

⁽¹⁵⁾ Baker, Pollin, McArthur, Sherman: The Potential Revenue from Financial Transactions Taxes («Rentrées potentielles des taxes sur les transactions financières»). CEPR/PERI, décembre 2009.

4.1.5 Les avis des économistes sont partagés sur la question, mais cette taxe pourrait avoir pour effet de restreindre la volatilité des prix des actifs. Ces derniers pourraient gagner en stabilité grâce à la diminution des opérations spéculatives. L'autre point de vue sur ce problème est que sans l'effet modérateur du volume, les échanges occasionnels peuvent être très volatils et aléatoires.

4.1.6 Pour récapituler les effets qu'une taxe sur les transactions financières pourrait exercer sur le comportement de différentes institutions financières, on soulignera que ces changements pourraient faire baisser l'intensité élevée des opérations. Ni les nouvelles difficultés financières apparues durant l'année 2010, ni les recherches que mènent le Fonds monétaire international (FMI) et l'UE pour trouver des méthodes de financement en prévision des futures crises financières ne devraient nous amener à laisser échapper ce moment favorable pour améliorer le secteur financier.

4.2 L'autre objectif essentiel d'une taxe sur les transactions financières est de produire des rentrées pour les caisses publiques. Elle dégagerait en effet des recettes considérables. Le débat sur l'affectation de ces nouvelles ressources envisage qu'elles viennent soutenir le développement économique dans les pays en voie de développement; financer des politiques climatiques dans ces pays ou alléger le fardeau que la crise financière fait supporter aux finances publiques. Il ressort des récents débats politiques au sein de l'UE que l'utilisation la plus probable serait celle de source de revenus publics.

4.2.1 Selon la Commission européenne, des aides financières s'élevant à 30 % du PIB de l'UE ont été approuvées. Ce montant est de 13 % si l'on ne tient pas compte des garanties. En ce qui concerne le Royaume-Uni, il convient de doubler ce pourcentage. Lorsqu'on examine le coût qu'a eu pour la collectivité ce soutien au secteur financier pendant la crise, il convient de relever qu'environ la moitié de ces aides n'a pas été utilisée et que la plupart d'entre elles seront finalement remboursées. Ces 13 % recouvrent des injections de capitaux (participations au capital social des banques), l'acquisition d'actifs et les aides directes. Les garanties semblent, pour une grande part, ne pas être utilisées du tout.

4.2.2 Les recettes de la taxe sur les transactions financières pourraient servir dans un premier temps à couvrir les coûts restants. C'est là où les dépenses publiques nécessaires pour sauver les banques ont été les plus élevées que la taxe sur les transactions financières devrait également générer le plus de recettes, en raison de la concentration du marché financier. Le coût total supporté par la collectivité a cependant été bien plus élevé si l'on tient compte du manque à gagner des régimes sociaux, des dépenses liées aux stabilisateurs automatiques, du paiement de taux d'intérêt plus élevés sur les emprunts publics etc. Même le FMI relève que: «l'importance des dépenses budgétaires, des coûts économiques et sociaux des crises financières supposerait une contribution du secteur financier aux recettes générales qui aille au-delà de la couverture des dépenses budgétaires des aides directes⁽¹⁶⁾».

⁽¹⁶⁾ Voir: FMI; "Une contribution juste et substantielle —Taxation du secteur financier" – rapport d'étape pour le G20.

4.2.3 Dans le futur, il conviendrait au contraire de considérer la taxe sur les transactions financières comme une nouvelle source générale de recettes publiques. En tenant compte de l'exonération de TVA dont bénéficient les services financiers et qui a pour effet que les utilisateurs sont moins taxés pour les prestations bancaires que pour la plupart des autres services, et au vu des bénéfices élevés du secteur financier, un relèvement de la taxation de ce secteur paraît tout particulièrement justifiable.

4.2.4 Selon une étude menée par l'OCDE, le déficit public des États-Unis représentera en 2011 presque la moitié de celui de l'ensemble des pays membres de cette organisation. Toujours en 2011, on estime que les déficits publics avoisineront 6 % du PIB dans la zone euro. Les vrais enjeux en la matière ne résident pas seulement dans les pays de cette zone, comme la Grèce, mais concernent également le Royaume-Uni, dont le déficit budgétaire est estimé à environ 12 % du PIB.

4.2.5 Au lieu d'une taxe sur les transactions financières, le rapport intermédiaire du FMI débat d'une taxe sur les activités financières (TAF), qui serait levée sur les bénéfices et les rémunérations. Il s'agit d'une méthode simple de taxer les activités financières mais la différence la plus importante entre la taxe sur les transactions financières et celle sur les activités financières est que cette dernière s'applique à tous les types d'activités et ne produit pas d'effet de différenciation entre les transactions à court et à long terme. Elle ne constitue qu'un moyen d'accroître les recettes fiscales prélevées sur les banques.

4.2.6 Même si elle présente un taux uniforme, la taxe sur les transactions financières devrait se caractériser par sa progressivité, car les clients des institutions financières, de même que ces institutions elles-mêmes, lorsqu'elles opèrent pour leur propre compte, représentent les couches les plus aisées de la société. Même s'il convient d'axer la réflexion sur la manière dont il serait possible d'élaborer la taxe sur les transactions financières afin qu'elle devienne un instrument aussi efficace que possible pour le secteur financier, il n'en est pas moins nécessaire de tenir également compte de son incidence. Le document de travail de la Commission européenne⁽¹⁷⁾ constate que l'«on considère souvent que les sources innovantes présentent l'avantage d'être plus acceptables politiquement, notamment lorsque l'impôt pèse sur des groupes ou des secteurs qui ne paraissent pas prendre actuellement une part juste à l'effort budgétaire».

4.2.7 Le Parlement européen a jugé que la Commission devrait «élaborer, suffisamment à l'avance pour le prochain sommet du G-20, une évaluation d'impact d'une taxe mondiale sur les transactions financières, en explorant ses avantages comme ses inconvénients»⁽¹⁸⁾. De la même manière, le CESE considère que cette taxe sur les transactions financières comporte de nombreux aspects techniques qui demandent à être étudiés. Le document de travail des services de la Commission⁽¹⁹⁾ ne répond pas entièrement aux propositions du Parlement européen. En conséquence, le CESE tient à souligner qu'il convient qu'une étude d'impact exhaustive accompagne une proposition formelle de taxe sur les transactions financières.

⁽¹⁷⁾ SEC(2010) 409 final, document de travail des services de la Commission: Des financements innovants à l'échelle mondiale.

⁽¹⁸⁾ Proposition de résolution PE432.992v01-00.

⁽¹⁹⁾ SEC(2010) 409 final.

5. Structure

5.1 Champ d'application général

5.1.1 L'assiette de cette taxe ne devrait pas seulement se limiter aux transactions internationales mais comprendre toutes les transactions financières. Même si l'on emploie ici le mot «toutes», la plupart des simulations introduisent des limites, soit selon le type de transaction concerné, soit selon le montant de la transaction à taxer. L'étude conjointe du CEPR et du PERI détaille différentes assiettes pour cette taxe. Quant à l'étude du WIFO, elle se fonde sur l'hypothèse d'une assiette qui englobe toutes les transactions.

5.1.2 Un critère pour déterminer les transactions à taxer devrait consister à se concentrer sur celles qui concernent le plus court terme. Il est également possible de partir d'un champ d'application qui soit le plus large possible. Une troisième possibilité consiste à savoir si cette taxe doit viser les marchés nationaux ou comprendre également les opérations internationales.

5.1.3 Si l'on y inclut les transactions tant nationales qu'internationales, alors toutes les transactions financières sont prises en compte. Le souci de ne pas infliger de distorsions à l'économie réelle viendrait plaider en faveur de l'exclusion des transactions au comptant.

5.1.4 Retirer du périmètre de la taxe certaines transactions ne sera pas sans quelque effet sur la position concurrentielle relative des différents types de transactions. De tels effets sont souhaitables si les transactions spéculatives à court terme sont plus fortement taxées que les transactions non spéculatives à long terme. Tel sera effectivement le cas, puisque plus les transactions seront fréquentes, plus elles seront frappées par cette taxe.

5.1.5 L'emploi de la valeur notionnelle d'une transaction financière comme assiette de taxation a été critiqué, car il s'agirait d'une assiette presque imaginaire. Comme solution de substitution à une taxe sur les transactions financières, on pourrait envisager de taxer les sommes réellement perçues par les institutions financières lors des opérations sur produits dérivés, à savoir les frais, les primes ou toute forme de frais à la charge des clients. De l'avis du CESE, le développement de transactions financières sur la base de valeurs notionnelles en rapport avec le PIB n'en constitue pas moins un indicateur utile, notamment pour mettre en lumière l'évolution dans le temps des volumes négociés sur le marché financier.

5.2 Champ d'application géographique

5.2.1 La taxe sur les transactions financières devrait-elle être nationale, régionale (Union européenne) ou mondiale? Il ne fait pas l'ombre d'un doute qu'une taxe mondiale serait préférable. Si cette option n'était pas possible, il serait certainement indiqué de la percevoir dans toute l'UE. Certains exemples montrent cependant que même une taxe nationale est également envisageable, notamment pour les pays dont le secteur financier est important. On peut certes escompter que les places financières où ces opérations se négocient subiront de fortes retombées mais l'expérience montre que cette question ne semble pas problématique ⁽²⁰⁾.

5.2.2 L'instauration d'une taxe sur des actifs a toujours pour effet de réduire leur valeur, mais a-t-elle des conséquences pour

la place financière où se déroule la transaction? Selon une étude, la méthode choisie en Grande-Bretagne de lever un droit de timbre de 0,5 % sur les titres et certaines obligations a conduit à une réduction de 20 % du montant des transactions et l'on ne peut donc pas dire dès lors qu'elle ait entraîné un exode des opérateurs de la place de Londres ⁽²¹⁾.

5.3 Taux de taxation

5.3.1 Divers taux ont été proposés pour cette taxe, allant de 0,1 à 0,01 %. Le chiffre le plus fréquemment avancé est 0,05 %. C'est ce taux que préconise le CESE pour cette taxe sur les transactions financières dans le cas d'un système mondial. Il est tellement faible qu'il peut être appliqué sans risque de produire sur les transactions à court terme des répercussions telles qu'elles viendraient déstabiliser le fonctionnement du marché financier. Si la taxe est instaurée sous la forme d'un dispositif européen, il conviendrait d'envisager un taux plus bas.

5.3.2 Comme elle induit un changement du comportement du secteur financier, qui serait amené à agir davantage en fonction des paramètres fondamentaux de long terme, et qu'en même temps elle permet d'accroître les recettes publiques, la taxe sur les transactions financières constitue ce que l'on appelle un «double bénéfice». Il est également évident que plus le taux de la taxe est élevé, plus son effet sur les opérations à court terme est important et, partant, plus ses recettes se réduisent. En conséquence, il convient de déterminer un taux qui assure un équilibre entre les deux objectifs de la taxe sur les transactions financières, à savoir changer les comportements et générer des recettes fiscales.

5.3.3 Tous les exemples de terrain le montrent: des taxes ou les autres prélèvements ont toujours été perçus sur certaines transactions financières, et non sur toutes. Les effets d'une taxation sur toutes les transactions ne peuvent être connus à l'avance. En conséquence, il convient de se réserver la possibilité de revoir le taux de la taxe, par exemple après une période de trois ans, afin de déterminer s'il convient de l'augmenter ou de le réduire.

5.4 Faisabilité

5.4.1 Une autre question, de nature différente, est de savoir si cette taxe peut être aisément recouvrée. Étant donné qu'elle est proposée pour des transactions qui, pour la plupart, sont déjà informatisées, son introduction n'induit pratiquement aucun coût administratif, technique ou économique. Bien sûr, il conviendra de développer un programme informatique spécifique. Certains essais en ce sens ont d'ores et déjà été menés.

5.4.2 Il s'impose de contrôler l'élaboration ou l'existence de produits financiers qui ne sont pas assujettis à la taxe, voire qui ont été délibérément créés pour y échapper. Il convient d'inclure de tels produits dans l'assiette de la taxe.

5.4.3 Il n'existe pas encore de marché informatisé pour les opérations de gré à gré. Cette problématique fait actuellement l'objet de projets de législation européenne. La nécessité d'inclure le marché des opérations de gré à gré dans une bourse organisée montre que la réglementation et les taxes comme celles sur les transactions financières sont complémentaires et ne s'excluent pas.

⁽²⁰⁾ Il existe également des prélèvements de ce genre en Corée du Sud, à Hong Kong, en Australie, à Taiwan et en Inde et des prélèvements similaires en Belgique, en Argentine et au Brésil.

⁽²¹⁾ The Institute for Fiscal Studies 2002: Stamp duty on share transactions: is there a case for change? («Le droit de timbre sur les ventes d'actions: y a-t-il des raisons de le changer?», Commentary 89, 2002).

6. Effets

6.1 Réduction des transactions financières à court terme

6.1.1 Il n'existe pas d'estimations précises quant aux effets qu'une taxe sur les transactions financières pourrait avoir sur les opérations à court terme: nous ne disposons en la matière que d'hypothèses. Il s'agit là d'un problème qui se pose véritablement dans les débats sur la taxe sur les transactions financières. En effet, nous ne possédons aucune donnée statistique sur son objectif principal, la réduction des opérations financières à court terme. Les seules estimations statistiques dont nous disposons concernent le montant potentiel des recettes dégagées par cette taxe.

6.1.2 Un de ses effets sera de réduire de manière empirique la liquidité. Mais quelle est la liquidité optimale? Est-ce qu'avec la liquidité extrêmement élevée qui prévalait en 2007, les économies ont enregistré de meilleures performances qu'en 1990 ou en 2000? Est-ce que la liquidité équivaut au montant total des transactions financières? La réponse devrait être négative lorsque plusieurs de ces transactions se fondent sur les mêmes valeurs mobilières; en conséquence, le montant total des transactions ne constituerait pas un indicateur particulièrement judicieux de la liquidité «réelle». Pour en revenir à la finalité première du secteur financier, qui est d'agir en tant qu'intermédiaire financier, il semble pertinent d'aligner la liquidité sur le niveau du PIB. Sans prétendre préjuger de l'ampleur exacte que devrait prendre la réduction nécessaire, on peut dire que le changement devrait aller vers une diminution du niveau de liquidité par rapport à celui de 2007.

6.1.3 Étant donné que cette taxe viendrait frapper le plus durement les transactions les plus fréquentes, il devrait y avoir non seulement une réduction du nombre de transactions mais également une modification du rapport entre celles qui s'effectuent à court et à long terme. Un des arguments avancés à l'encontre d'une taxe sur les transactions financières est celui de l'opacité accrue des marchés financiers qu'elle pourrait induire, dès lors que les transactions à court terme seraient moins fréquentes. Eu égard au volume actuel de ces transactions à court terme, même une réduction importante n'éliminerait pas toutes celles qui s'effectuent au jour le jour. Il est difficile d'affirmer que cet aspect du secteur financier était opaque, par exemple, en 2000.

6.1.3.1 L'étude du WIFO décrit la manière dont l'utilisation croissante de produits dérivés a conduit à surévaluer les prix tant à court terme qu'à long terme. Une moindre utilisation des produits dérivés dans ce contexte pourrait réduire la volatilité des prix sur le marché financier, et non l'inverse, comme certains l'affirment.

6.1.3.2 Les opérations financières se répartissent à peu près également entre les banques et les autres institutions financières. Des données chiffrées analogues ne sont pas disponibles en ce qui concerne la répartition des transactions entre court et long terme.

6.2 Le montant des recettes fiscales

6.2.1 L'étude du WIFO estime que le volume des transactions taxées diminuerait de 65 % si le taux de la taxe s'élevait à 0,05 %. Ses calculs montrent qu'un taux plus faible conduirait à une réduction moindre des transactions, et un taux plus élevé à une baisse de plus grande ampleur.

6.2.1.1 Toujours selon cette étude, une taxe sur les transactions financières qui ne serait appliquée qu'au Royaume-Uni procurerait des recettes fiscales équivalant à près de 7 % du PIB de ce pays. Dans le pays de l'UE où la part de ces transactions financières est la plus importante après le Royaume-Uni, à savoir l'Allemagne, les recettes représenteraient un peu plus de 1 % du PIB. Si on l'appliquait à l'ensemble de l'Union européenne, les recettes de cette taxe s'élèveraient à environ 1,5 % du PIB, dont l'essentiel proviendrait du marché financier britannique. Dans l'hypothèse d'une application de la taxe au monde entier, les recettes seraient équivalentes à 1,2 % du PIB mondial.

6.2.2 L'étude conjointe du CEPR et du PERI envisage des hypothèses de réduction des opérations allant de 25 % à 50 %. Afin de pouvoir comparer avec les chiffres fournis par l'étude du WIFO, on ne reprendra ici que ceux correspondant à une réduction de 50 % de l'assiette de la taxe. Les données de l'étude américaine sont ventilées selon les différents types d'actifs négociés. Ses chiffres absolus, libellés en dollars américains, ont été convertis en pourcentage du PIB des États-Unis.

- Actions et titres 0,75 %
- Obligations 0,18 %
- Options 0,03 %
- Opérations de change au comptant 0,05 %
- Contrats à terme 0,05 %
- Échanges (swaps) 0,16 %
- TOTAL 1,23 %

6.2.3 Ces deux études aboutissent à des résultats à peu près identiques pour l'Europe et les États-Unis. Il ressort de l'étude conjointe du CEPR et du PERI que les opérations au comptant ne représentent qu'une très petite part de l'ensemble des opérations.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

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

Paragraphe 1.10, amendement n° 1, proposé par M. SARTORIUS

Modifier comme suit:

«1.10 Le deuxième objectif d'une taxe sur les transactions financières est de dégager des recettes pour les caisses publiques. Cette nouvelle source de rentrées pourrait être utilisée en priorité pour financer un fonds de règlement ou de garantie qui serait utilisé pour couvrir le coût d'éventuelles futures crises bancaires ~~pourrait servir à soutenir le développement économique dans les pays en voie de développement, financer des politiques climatiques dans ces pays ou alléger le fardeau supporté par les finances publiques.~~ Il découle de cette dernière utilisation que le secteur financier remboursera les subventions publiques. À long terme, ces recettes devraient constituer une nouvelle source générale de recettes publiques.»

Exposé des motifs

Dans certains États membres, les fonds publics n'ont pas été utilisés pour le sauvetage des banques, de sorte que celles-ci n'ont pas été un fardeau pour les finances publiques. Toutefois, il est indiqué de prévenir de futures crises et il est évident que dans cette optique, les acteurs financiers doivent contribuer à ce fonds, qui serait utilisé exclusivement pour garantir que la faillite d'un acteur financier insolvable soit gérée de manière satisfaisante et ne déstabilise pas l'ensemble du système financier.

Paragraphe 4.2, amendement n° 4, proposé par M. SARTORIUS

Supprimer la première, deuxième et troisième phrase et les remplacer par la nouvelle rédaction proposée au paragraphe 1.10:

«4.2 ~~L'autre objectif essentiel d'une taxe sur les transactions financières est de produire des rentrées pour les caisses publiques. Elle dégagerait en effet des recettes considérables. Le débat sur l'affectation de ces nouvelles ressources envisage qu'elles viennent soutenir le développement économique dans les pays en voie de développement; financer des politiques climatiques dans ces pays ou alléger le fardeau que la crise financière fait supporter aux finances publiques.~~ Le deuxième objectif d'une taxe sur les transactions financières est de produire des recettes publiques. Cette nouvelle source de recettes pourrait être utilisée en priorité pour financer un Fonds de règlement ou de garantie qui serait utilisé pour couvrir le coût d'éventuelles futures crises bancaires. Cette dernière hypothèse implique également que le secteur financier rembourse les subventions publiques. À long terme, il conviendrait que ces recettes constituent une nouvelle source générale de recettes publiques. Il ressort des récents débats politiques au sein de l'UE que l'utilisation la plus probable serait celle de source de recettes publiques.»

Exposé des motifs

Identique à celui relatif au paragraphe 1.10.

Paragraphe 4.2.3, amendement n° 5, proposé par M. SARTORIUS

Ajouter une nouvelle phrase à la fin du paragraphe:

«4.2.3 Dans le futur, il conviendrait au contraire de considérer la taxe sur les transactions financières comme une nouvelle source générale de recettes publiques. En tenant compte de l'exonération de TVA dont bénéficient les services financiers et qui a pour effet que les utilisateurs sont moins taxés pour les prestations bancaires que pour la plupart des autres services, et au vu des bénéfices élevés du secteur financier, un relèvement de la taxation de ce secteur paraît tout particulièrement justifiable. Cela étant, cette nouvelle source de recettes pourrait être utilisée en priorité pour financer un fonds de règlement ou de garantie qui serait utilisé pour couvrir le coût d'éventuelles futures crises bancaires.»

Exposé des motifs

Il est généralement admis en matière de gestion des finances publiques que si l'unique objectif est la production de recettes publiques, il n'est pas indiqué de taxer les transactions entre les entreprises en raison de l'effet négatif que cela peut avoir. Mieux vaut taxer le résultat final car les taxes sur les transactions peuvent avoir un effet en cascade, qui entraînera une augmentation des prix. Il existe des instruments plus efficaces pour produire des recettes fiscales.

Les trois amendements qui précèdent ont fait l'objet d'un vote en bloc.

Résultat du vote

Voix pour:	52
Voix contre:	91
Abstentions:	9

Paragraphe 1.11, amendement n° 2, proposé par M. SARTORIUS

Supprimer la dernière phrase:

«1.11 La taxe sur les transactions financières devrait se caractériser par sa progressivité, étant donné que les clients des institutions financières, de même que ces institutions elles-mêmes, lorsqu'elles opèrent pour leur propre compte, représentent les couches les plus aisées de la société. De plus, la participation du secteur financier à l'effort fiscal est considérée comme insuffisante par rapport à ce qu'exigerait l'équité.»

Exposé des motifs

Cette affirmation est sans fondement. Le secteur financier participe à l'effort fiscal comme tout autre secteur. Avec quel secteur le rapporteur le compare-t-il? Quels chiffres peut-il avancer pour étayer son propos?

Résultat du vote

Voix pour:	65
Voix contre:	102
Abstentions:	10

Paragraphe 1.16, amendement n° 3, proposé par M. SARTORIUS

Insérer un nouveau paragraphe après le paragraphe:

«1.17 Le CESE estime que cet impôt pourrait avoir une incidence négative sur le consommateur final, entreprises et personnes physiques confondues, car il augmenterait le coût des emprunts et réduirait le rendement de l'épargne.»

Exposé des motifs

Cette affirmation reflète une réalité dont il faut rendre compte dans l'avis. Cet impôt aura une incidence négative sur le financement de l'économie réelle à un moment où le besoin de financement est plus fort que jamais.

Résultat du vote

Voix pour:	62
Voix contre:	116
Abstentions:	4

L'assemblée a adopté l'amendement suivant au texte de l'avis de section. Bien que rejeté, ce dernier a néanmoins recueilli en sa faveur au moins un quart des votes exprimés.

Paragraphe 5.3.1, amendement n° 8, proposé par M. NYBERG

Modifier comme suit:

«5.3.1 Divers taux ont été proposés pour cette taxe, allant de 0,1 à 0,01 %. Le chiffre le plus fréquemment avancé est 0,05 %. C'est ce taux que préconise le CESE pour cette taxe sur les transactions financières dans le cas d'un système mondial. Il est tellement faible qu'il peut être appliqué sans risque de produire sur les transactions à court terme des répercussions telles qu'elles viendraient déstabiliser le fonctionnement du marché financier. Si la taxe est instaurée sous la forme d'un dispositif européen, il conviendrait d'envisager un taux plus bas.»

Résultat du vote

Voix pour:	102
Voix contre:	52
Abstentions:	15

Avis du Comité économique et social européen sur «La dimension sociale du marché intérieur» (avis d'initiative)

(2011/C 44/15)

Rapporteur: **M. JANSON**

Le 16 juillet 2009, 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:

«La dimension sociale du marché intérieur».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 mai 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 15 voix contre et 19 abstentions.

1. Récapitulatif

1.1 La dimension sociale constitue un élément essentiel du marché intérieur. Elle se caractérise par une multitude d'aspects. Le présent avis traite de ses enjeux économiques et juridiques. Des évolutions récentes ont soulevé des questions quant à l'aptitude de la dimension sociale à protéger les travailleurs. Le marché intérieur ne peut fonctionner convenablement s'il ne comporte pas une dimension sociale forte, et s'il ne bénéficie pas du soutien des citoyens.

1.2 Le CESE croit fermement que l'UE a un rôle important à jouer dans le domaine social, dans la mesure où les problèmes sociaux ne peuvent être résolus par les seuls États membres. Afin de susciter l'adhésion politique et de créer des conditions favorables à la solidarité et à la cohérence, l'UE devrait mettre davantage l'accent sur les aspects sociaux dans les politiques qu'elle conduit.

1.3 Un certain nombre d'évolutions défavorables, ainsi que d'autres facteurs, ont mis en péril la dimension sociale. L'économie européenne doit faire face à son défi le plus sérieux depuis des décennies. L'on a laissé se développer des bulles financières tandis que les mécanismes de contrôle et les méthodes traditionnelles d'évaluation des risques étaient érudés. Par suite, le chômage a augmenté et les marchés du travail tout comme la situation sociale vont continuer à se détériorer. C'est pourquoi l'emploi doit rester une des principales priorités de l'UE. L'Europe a besoin d'une croissance durable, d'un taux d'emploi élevé et d'un marché du travail de grande qualité afin d'assurer le financement des systèmes de protection sociale.

1.4 Au cours de la dernière décennie, les systèmes de protection sociale ont fait l'objet de réformes visant à promouvoir des mesures d'incitation au travail plus efficaces dans les dispositifs de protection sociale afin d'accroître la valeur du travail et de favoriser la réinsertion sur le marché de l'emploi. L'une des conséquences en a toutefois été l'accroissement des inégalités, aggravant ainsi les problèmes sociaux. Les systèmes d'emploi et de protection sociale sont essentiels pour atténuer la pauvreté et

en l'absence de prestations sociales, le renforcement des inégalités et les conséquences sociales de la crise seraient beaucoup plus rapides et graves. La détérioration des finances nationales de nombreux États membres, menant vers une crise avérée ou potentielle de la dette publique, pèse lourdement sur les systèmes de protection sociale. Une hausse de l'activité économique durable, un renforcement de la régulation des marchés financiers et une augmentation des investissements dans la recherche et l'éducation constituent autant d'éléments de solution à ce problème.

1.5 Le marché intérieur est un domaine dans lequel s'expriment tout à la fois la dimension sociale et d'autres dimensions. Pour prospérer, il convient de créer une croissance économique durable et des emplois générant des rentrées fiscales qui assurent le paiement des prestations sociales. Les taux de chômage et les déséquilibres de la fiscalité montrent que bien des choses peuvent être entreprises pour remédier à la situation actuelle.

1.6 Les aspects juridiques de la dimension sociale ont été remis en question parce que les arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans quatre affaires (Viking, Laval, Rüffert et Luxembourg) ont suscité des débats animés, notamment dans les cercles politiques et académiques, sur les éventuelles craintes que soient accrus les risques de dumping social. Le Parlement européen, le monde académique et les organisations représentatives des salariés ⁽¹⁾ ont fait part des préoccupations que suscitent ces décisions. D'autres sont convaincus que les arrêts de la CJUE concernant ces affaires contribueront à un meilleur fonctionnement du marché intérieur.

1.7 Par conséquent, le CESE demande instamment:

À court terme, le CESE plaide pour que la directive concernant le détachement des travailleurs soit mise en œuvre plus efficacement. Il propose d'étudier l'idée de créer un «Interpol social européen» venant en renfort des activités des inspections du travail des différents États membres.

⁽¹⁾ La Confédération européenne des syndicats représente 80 millions de salariés.

Le CESE demande instamment à la Commission d'évaluer la situation prévalant dans l'Union européenne à la lumière des récents arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Le CESE soutient aussi les mesures proposées par la Commission qui visent à renforcer le dialogue social, y compris:

- la promotion d'un dialogue social de meilleure qualité et un mécanisme européen de règlement des litiges et de conciliation;
- le développement plus poussé du dialogue macroéconomique afin d'éviter une autre crise financière;
- la promotion du modèle social européen dans les relations internationales.

À moyen terme, le CESE est favorable à une initiative de la Commission qui clarifie les obligations juridiques des pouvoirs publics nationaux, des entreprises et des salariés dans le cadre de la mise en œuvre de la directive relative aux conditions de détachement des travailleurs et qui garantisse que ces règles soient d'application générale. Le CESE juge intéressante la proposition du rapport Monti d'exclure le droit de grève du champ d'application du marché intérieur et estime qu'elle contribuerait à résoudre certains problèmes. Toutefois, cette initiative ne devrait pas exclure une révision partielle de la directive concernant le détachement des travailleurs afin de consentir une application cohérente du principe du lieu de travail, assurant ainsi par voie législative que des conditions de travail et de rémunération identiques doivent toujours être appliquées pour un même travail effectué au même endroit.

À plus longue échéance, l'Union européenne devrait s'efforcer de renforcer la dimension sociale du marché intérieur et d'en exploiter pleinement les possibilités. L'impact total du traité de Lisbonne et de la Charte des droits fondamentaux qui lui est annexée n'est pas encore perceptible sur l'équilibre entre les droits fondamentaux et les droits économiques. Renforcer la dimension sociale exige de renforcer les droits sociaux fondamentaux et de limiter très strictement toute restriction des droits fondamentaux, dont font partie les droits sociaux. On pourrait envisager de modifier le traité afin d'atteindre cet objectif.

2. Le marché intérieur et la dimension sociale

2.1 En 1987, le CESE avait adopté un avis ⁽²⁾ sur les aspects sociaux du marché intérieur. Le Comité proposait dans ce document que la Communauté européenne garantisse un certain nombre de droits sociaux fondamentaux liés au marché du travail. Son objectif était de veiller à ce que le marché intérieur lancé depuis peu ne conduise pas à des distorsions du marché, et de souligner que la Communauté poursuivait également des objectifs sociaux. La dimension sociale comprend la législation et les accords passés au niveau européen en vue de garantir que les salariés jouissent de certains droits fondamentaux sur leur lieu de travail. Cependant, la coopération s'impose aussi afin de stimuler l'emploi dans l'UE.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE du 19.11.1987 sur les «Aspects sociaux du marché intérieur», rapporteur: M. BERETTA (JO C 356 du 31.12.87, pp. 31-33).

2.2 À la suite de cet avis, la Commission européenne avait publié nombre de documents, marquant le point de départ d'une évolution favorable à une interprétation plus large et plus approfondie de la dimension sociale du marché intérieur ⁽³⁾. Comme l'avait écrit la Commission européenne, «La dimension sociale du marché intérieur est une composante fondamentale de ce projet, car il ne s'agit pas seulement de renforcer la croissance économique et d'augmenter la compétitivité extérieure des entreprises européennes, mais aussi d'aboutir à une utilisation plus efficace et plus complète de toutes les ressources disponibles et à une juste répartition des bénéfices qui en découleront» ⁽⁴⁾.

2.3 En 1989, le CESE a joué un rôle actif dans la définition du contenu de la Charte sociale qui a investi les travailleurs de droits sociaux fondamentaux auxquels ni la pression de la concurrence ni la poursuite d'une compétitivité accrue ne devaient porter atteinte. Selon le CESE, l'exercice de ces droits fondamentaux présuppose qu'il n'existe aucune restriction injustifiable à leur rencontre.

2.4 Le présent avis essaie de cerner les évolutions récentes les plus importantes affectant les possibilités de fonctionnement de la dimension sociale. Ces dernières années, le CESE a adopté plusieurs avis traitant de la dimension sociale, dont le présent avis s'inspire en partie ⁽⁵⁾. Ce qui est clair d'entrée de jeu, c'est que, dans une économie sociale de marché, le marché intérieur ne peut pas fonctionner correctement sans dimension sociale forte ou sans que les citoyens européens ne l'acceptent. Les avantages d'un marché unique fonctionnant convenablement sont nombreux et importants pour les entreprises, les travailleurs, les citoyens et l'économie en général. La lecture des préambules des traités montre toutefois que le marché intérieur a été conçu comme un outil au service du bien-être des citoyens, et non comme un objectif en soi.

2.5 Quatre raisons principales sous-tendent donc la dimension sociale:

- la libre circulation des personnes;
- l'existence de droits sociaux indivisibles auxquels toute société devrait adhérer et qu'elle devrait respecter en toutes circonstances; il s'agit du droit à l'action collective, à la liberté syndicale et à la négociation collective et des autres droits figurant dans les conventions fondamentales de l'OIT et les conventions internationales et européennes relatives aux droits sociaux et aux droits de la personne;

⁽³⁾ Par exemple, «La dimension sociale du marché intérieur», document de travail de la Commission, SEC(88) 1148 final, du 14.9.1988 et la communication de la Commission sur son programme d'action relativement à la mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, COM(89) 568 final du 29.11.1989.

⁽⁴⁾ «La dimension sociale du marché intérieur», document de travail de la Commission, COM(88) 1148 final du 14.9.88.

⁽⁵⁾ Voir les avis du CESE:

du 6.7.2006 sur la «Cohésion sociale: donner du contenu à un modèle social européen», rapporteur: M. EHNMARK (JO C 309 du 16.12.2006, pp. 119 à 125)
du 9.7.2008 sur le thème «Pour un nouveau programme européen d'action sociale», rapporteur: M. OLSSON (JO C 27 du 3.2.2009, pp. 99 à 107), et
du 4.11.2009 sur «La stratégie de Lisbonne après 2010», rapporteur général: M. GREIF (JO C 128, du 18.5.2010, pp 3-9).

- le renforcement du fonctionnement du marché intérieur et l'atténuation de ses incidences négatives, afin de susciter une adhésion aux projets politiques et économiques et de renforcer la cohésion sociale;
- la politique sociale constitue également un élément essentiel d'une compétitivité accrue.

2.6 La «politique sociale» est une compétence partagée entre les niveaux national et européen. La plupart des dispositions dans ce domaine mettaient l'accent sur l'instauration de la libre circulation des travailleurs et de la liberté d'établissement dans la perspective du marché commun. La dimension sociale a toutefois gagné en importance. Les traités qui se sont succédé ont étendu le vote à la majorité à des domaines tels que la législation relative à l'égalité des chances, l'information et la consultation des travailleurs et les politiques visant à venir en aide aux chômeurs. Quoi qu'il en soit, la législation ne disposait pas (et ne dispose pas) de base juridique pour couvrir les questions telles que la rémunération, le droit d'association, le droit de grève ou le droit de lock-out, même si les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne et la législation européenne abordent ces questions. Le traité de Nice a officialisé le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne a quant à lui renforcé le caractère officiel de ces droits en rendant la Charte des droits fondamentaux juridiquement contraignante.

2.7 Les politiques sociales relèvent avant tout de la responsabilité des États membres. Cependant, les défis sociaux qui apparaissent du fait de l'évolution du monde ou de l'Europe ont une incidence sur les personnes résidant dans les États membres; dès lors, une approche européenne coordonnée est nécessaire. L'UE a abordé le dilemme de la double compétence en ayant recours à différentes méthodes. Elle s'est efforcée de faire respecter les règles sociales en définissant une série de normes minimales. Une autre méthode possible est la méthode ouverte de coordination (MOC). Celle-ci pourrait être mieux utilisée, et de façon plus efficace, en recourant à l'approche des «principes communs», introduite récemment, et en permettant la participation de la société civile à la formulation et même à la négociation des objectifs de la stratégie de Lisbonne à l'échelle européenne ⁽⁶⁾.

2.8 L'«acquis» social de l'Europe est remarquable: ce sont environ 70 directives et règlements qui ont été adoptés dans ce domaine depuis la création de l'Union européenne, dont la plupart l'ont été depuis 1985. Le CESE croit fermement que l'UE a un rôle social important à jouer. Les problèmes sociaux ne peuvent être résolus par les seuls États membres. Afin de susciter l'adhésion politique et de créer des conditions favorables à la solidarité et à la cohérence, l'UE devrait mettre davantage l'accent sur les aspects sociaux des politiques qu'elle conduit, tout en respectant le principe de subsidiarité.

3. Évolutions actuelles

3.1 Évolution économique

3.1.1 L'économie européenne doit faire face à son défi le plus sérieux depuis des décennies. Depuis le second semestre

de 2008 ⁽⁷⁾, l'économie mondiale a été touchée par un fort ralentissement économique dont les effets se révèlent bien plus graves que prévu dans la plupart des pays. Alors que les économies semblaient justement commencer à se remettre de la crise bancaire, elles sont aujourd'hui menacées par la crise de la dette publique et l'austérité des mesures correctives rendues obligatoires.

3.1.2 Le chômage est en hausse, ce qui empire la situation. Les répercussions de la crise financière et les exigences des organismes de prêt ont conduit à des coupes dans les systèmes de protection sociale, les retraites et les transferts sociaux. Cette situation aggravera la pauvreté et désavantagera les groupes de population les plus vulnérables, créant ainsi les conditions d'un cercle vicieux. Nombre d'entreprises européennes qui ont été touchées par la crise ont néanmoins pris, de concert avec les services publics pour l'emploi, des mesures pour garder leur main-d'œuvre et ainsi maintenir les personnes en situation d'emploi.

3.1.3 L'apparition soudaine des événements et leur diffusion rapide montrent l'émergence d'un nouveau phénomène dans l'économie mondialisée. Les causes en ont été multiples: des politiques monétaires et des politiques des taux de change ayant entraîné une liquidité excessive, l'absence ou l'insuffisance de la réglementation concernant certains secteurs ou opérateurs, la recherche de rendements irréalistes parallèlement à une sous-estimation ou une méconnaissance des risques de la part des acteurs du marché et des instances de surveillance et de régulation, des effets de levier excessifs, une mauvaise coordination des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles insuffisantes ⁽⁸⁾.

3.1.4 Inévitablement, la question se pose de savoir si le cadre économique actuel de l'UE, marqué notamment par un dialogue macroéconomique déficient, n'a pas en réalité aggravé la crise. Il a eu pour effet un affaiblissement des stabilisateurs automatiques, une explosion du crédit plutôt que des salaires réels, une chute des taux de croissance et une probabilité moindre de détecter les bulles financières. Le CESE estime que le transfert de la dette privée (banques) sur la dette publique (États et citoyens) pèse trop lourdement sur les citoyens, d'autant plus que la détérioration des finances publiques et les restrictions imposées par le pacte de stabilité et de croissance soulèvent des questions quant à la façon dont les investissements auxquels il est primordial de procéder au niveau des dispositifs de protection sociale seront financés à l'avenir.

3.1.5 Dans sa phase la plus récente, la crise a révélé que de nombreux États membres ont laissé perdurer des déficits budgétaires insoutenables. Les mesures correctives qui devront être mises en œuvre pour assainir les finances publiques exerceront une pression énorme sur les systèmes fiscaux, les politiques et les programmes sociaux.

⁽⁶⁾ Avis du CESE du 4.12.2008 sur la «Gouvernance efficace de la stratégie de Lisbonne renouvelée», rapporteure générale: M^{me} FLORIO (JO C 175 du 28.7.2009, pp. 13 à 19).

⁽⁷⁾ Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2009.

⁽⁸⁾ Voir l'avis du CESE du 15.01.2009 sur le «Plan européen pour la relance économique», rapporteur: M. DELAPINA (JO C 182 du 4.8.2009, pp. 71 à 74).

3.1.6 Malgré les défauts qu'elles présentent, il convient de relever que la Commission envisage les subventions nationales d'État, y compris à des fins de protection du travail, dans le cadre d'une perspective européenne plus vaste. La politique de la concurrence, notamment en ce qui concerne les PME et les subventions des États aux banques, tient compte, à juste titre, de l'objectif socio-économique de maintenir des conditions égales pour tous en Europe.

3.1.7 Le CESE a relevé auparavant ⁽⁹⁾ que les décideurs européens en matière économique avaient reconnu la nécessité de compléter leur démarche, dans le cadre de laquelle la politique économique s'était jusqu'ici appuyée sur des mesures orientées vers l'offre, par une politique macroéconomique contracyclique. Le CESE s'est également félicité de l'engagement pris s'agissant de prodiguer une meilleure protection aux membres les plus vulnérables de la société et d'assurer une coordination plus efficace de la politique économique. Cependant, le Comité a souligné que le plan de relance économique de l'Union européenne était relativement peu ambitieux comparé aux trains de mesures adoptés dans d'autres parties du monde.

3.2 Évolution du marché intérieur

3.2.1 Le CESE a fait l'éloge de la création et du développement du marché intérieur dans plusieurs avis ⁽¹⁰⁾. Le marché intérieur, qui couvre tous les États membres et les pays de l'EEE, profite aux consommateurs, aux entreprises et aux travailleurs en offrant un espace réglementaire unique pour la mobilité des marchandises, du capital, des personnes et des services.

3.2.2 La Commission a exposé sa vision de l'avenir du marché unique ⁽¹¹⁾. Elle fait remarquer que le marché unique a apporté des avantages aux consommateurs et aux entreprises, qu'il a soutenu la création d'emplois et stimulé la croissance, la compétitivité et l'innovation. De l'avis de la Commission, les points clés pour l'avenir sont les suivants:

- les consommateurs et les entreprises auxquels le marché unique doit apporter de meilleurs résultats et plus d'avantages pour répondre à leurs attentes et préoccupations;
- tirer parti de la mondialisation;
- faire de la connaissance et de l'innovation la «cinquième liberté»;
- une dimension sociale et environnementale par laquelle la Commission s'engage à améliorer ses évaluations d'impact en vue d'anticiper plus efficacement les mutations du marché.

L'échec le plus grave du marché intérieur a été son incapacité à stimuler l'emploi et l'activité économique au moyen d'investissements internes. Plus particulièrement, il a échoué à favoriser

l'émergence et le développement de la technologie et de la recherche visant à poser les jalons d'une mutation de l'économie. Si l'on ne corrige pas cette situation, l'Europe se retrouvera à la traîne de l'économie mondiale.

3.2.3 Le CESE préconise un meilleur équilibre entre le développement social, un environnement économique favorable et la protection de l'environnement, ce qui est essentiel pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et promouvoir un développement durable à long terme. Plus l'intégration du marché intérieur sera poussée, plus l'objectif des traités d'assurer le bien-être des citoyens devra être rempli, et donc meilleure devra être la protection sociale à fournir. Avec 27 marchés du travail affichant des traditions législatives différentes, l'UE doit s'assurer que les règles en matière de mobilité intérieure n'affaiblissent pas des dispositifs qui fonctionnent déjà. Il y a lieu de prendre des mesures pour que la concurrence au sein du marché intérieur progresse d'une manière favorable à l'innovation et ne prenne pas la forme d'une compétition contre-productive et parfois ruineuse, entre les États membres de l'UE ⁽¹²⁾.

3.2.4 En outre, à la suite de la crise, l'Europe devra faire face à une vague de restructurations d'entreprises. Le CESE constate que l'UE manque à l'heure actuelle d'une vision stratégique commune sur la façon de lutter contre les conséquences négatives de telles restructurations, ou de profiter de l'occasion pour renforcer la compétitivité de l'économie européenne dans l'économie mondiale. Le CESE invite la Commission à adopter, conjointement aux partenaires sociaux, une position européenne afin de protéger tous les salariés concernés. À cet égard, le Comité se félicite de l'initiative des partenaires sociaux européens de présenter une étude sur la restructuration dans l'UE et d'établir une «feuille de route» qui explique aux entreprises comment participer efficacement au processus de restructuration.

3.2.5 Le CESE ⁽¹³⁾ a déclaré que si l'Union européenne veut préserver sa compétitivité à long terme, le marché intérieur doit garantir une croissance durable et à longue échéance, ce qui implique également la prise en compte de sa dimension environnementale. Le but poursuivi est d'améliorer significativement le fonctionnement du marché intérieur dans une économie sociale de marché et de garantir le respect des droits sociaux fondamentaux. Le CESE a également souligné que, le cas échéant et pour autant que de besoin, il conviendrait d'adopter dès que possible des mesures spécifiques appropriées pour protéger les travailleurs, déclarant que ni les libertés économiques, ni les règles de concurrence ne doivent prendre le pas sur les droits sociaux fondamentaux ⁽¹⁴⁾. Dans le même temps, le CESE est conscient qu'il est nécessaire de stimuler la création d'emploi et de promouvoir l'esprit d'entreprise, ainsi que d'établir des économies saines et durables dans les États membres.

⁽⁹⁾ Ibid.

⁽¹⁰⁾ Voir l'avis du CESE du 14.5.2009 sur «L'impact des barrières législatives des États membres pour la compétitivité de l'UE», rapporteur: M. van IERSEL (JO C 277 du 17.11.2009, pp. 6 à 14).

⁽¹¹⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – «Un marché unique pour l'Europe du XXI^e siècle» (COM(2007) 724 final).

⁽¹²⁾ Rapport de synthèse sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et son avenir après 2010.

⁽¹³⁾ Voir l'avis du CESE du 14.1.2009 sur «La dimension sociale et environnementale du marché intérieur», rapporteur: M. ADAMCZYK (JO C 182 du 4.8.2009, pp. 1 à 7).

⁽¹⁴⁾ Voir l'avis du CESE du 14.5.2009 sur «L'impact des barrières législatives des États membres pour la compétitivité de l'UE», rapporteur: M. van IERSEL (JO C 277 du 17.11.2009, pp. 6 à 14).

3.2.6 L'un des défauts auxquels il convient de s'attaquer si l'on souhaite que le marché intérieur remplisse son rôle consiste à accorder davantage d'importance et de sécurité juridique aux services d'intérêt général qui ont joué un grand rôle en tant que stabilisateurs économiques pendant la crise actuelle, et à développer la dimension internationale. Nous devons promouvoir notre modèle social sur la scène internationale comme facteur de développement et affirmer notre identité en tant qu'entité dont les composantes se soutiennent mutuellement, organe actif dans les forums internationaux et qui vise à doter la mondialisation d'un cadre plus solide. Si l'on veut que la mondialisation soit équitable, alors l'Europe doit œuvrer en faveur d'un commerce et d'une mondialisation plus équitable dans ses accords liés au commerce et autres accords internationaux.

3.2.7 Le CESE est fermement convaincu que la mobilité en Europe doit rester une priorité politique pour l'UE. À cet égard, le CESE appelle les États membres qui appliquent toujours un régime transitoire pour la libre circulation des personnes à suivre les procédures découlant des traités et à démanteler ce régime ⁽¹⁵⁾.

3.3 Évolution des systèmes de protection sociale

3.3.1 Malgré un redressement partiel de l'économie, la situation sociale et l'emploi continueront à se détériorer, compte tenu notamment des mesures actuelles conçues pour résoudre la crise de la dette publique. La Commission annonce que pour les deux prochaines années, les prévisions font état d'une augmentation du taux de chômage à des niveaux jamais égalés depuis plusieurs décennies ⁽¹⁶⁾.

3.3.2 Des actions ont été entreprises dans les États membres qui ont eu des effets positifs s'agissant de maintenir l'emploi et de contenir le chômage. Il s'agit de stimuler les investissements, de faciliter les négociations collectives ainsi que des mesures spécifiques au marché du travail financées par les régimes publics de chômage. Certains pays se sont appuyés sur la «flexibilité interne», et notamment sur différents dispositifs, qui, couplés à de la formation, visaient à réduire le nombre d'heures prestées. Dans certains pays, l'on a procédé à des licenciements à grande échelle, en partie à cause de l'absence de ce type de dispositions ⁽¹⁷⁾.

3.3.3 L'emploi doit figurer parmi les principales priorités de l'UE. L'Europe a besoin d'un taux d'emploi élevé et d'un marché du travail de grande qualité. Pour être compétitif à l'échelle internationale, un marché du travail de grande qualité a besoin, à son tour, d'un esprit d'entreprise de grande qualité ainsi que d'investissements dans les secteurs public et privé. Le financement des systèmes de protection sociale repose sur le marché de l'emploi européen qui doit être en mesure d'intégrer un nombre aussi élevé que possible de travailleurs. L'Europe est toujours confrontée à des obstacles qui l'empêchent d'atteindre le plein emploi. Afin de maintenir à l'avenir des

niveaux d'emploi élevés en Europe, l'accent a été réorienté sur la flexibilité, l'employabilité, une productivité plus élevée, et l'enseignement et la formation qui peuvent contribuer à mettre en place des marchés du travail plus efficaces. Qui plus est, il convient d'accorder la plus haute priorité aux mesures qui puissent stimuler l'emploi et la création d'entreprises, et aux actions visant à favoriser les investissements domestiques durables.

3.3.4 Au cours de la dernière décennie, les systèmes de protection sociale ont fait l'objet de réformes visant à promouvoir des mesures d'incitation au travail plus efficaces dans les dispositifs de protection sociale, conformément à une philosophie axée sur l'offre et comportant des restrictions dans les prestations sociales et des critères d'éligibilité plus stricts. L'on estime que de telles mesures peuvent réduire le chômage. Les systèmes de protection sociale doivent trouver un juste milieu entre procurer un soutien pour favoriser le retour à l'emploi et fournir une aide au revenu en cas de chômage.

3.3.5 L'on peut s'interroger sur l'efficacité de ces politiques. Les inégalités se sont accrues au cours des deux dernières décennies. Les systèmes de protection sociale sont essentiels pour atténuer la pauvreté et en l'absence de prestations sociales, le renforcement des inégalités et les conséquences sociales de la crise seraient beaucoup plus rapides et graves. La crise actuelle risque de mettre un terme à la tendance à la hausse de l'emploi et au renforcement de la cohésion sociale transnationale, en aggravant une évolution observée depuis longtemps en Europe, caractérisée par un accroissement des écarts de revenus au sein des États membres ⁽¹⁸⁾.

3.3.6 Les mesures anticrise ont donné lieu à des résultats positifs dans de nombreux États membres. Par ailleurs, la Commission ⁽¹⁹⁾ observe que dans de nombreux pays les chômeurs ne perçoivent pas d'aides au revenu. Dans certains cas, ces aides sont mal ciblées et donnent à penser que les systèmes d'allocations non seulement ne sont pas en mesure de fournir un filet de sécurité global mais, qui plus est, ne s'adressent pas de manière appropriée à ceux qui en ont le plus besoin. C'est la qualité, tout comme la durabilité de ces dispositifs qui est en jeu ⁽²⁰⁾. Compte tenu des effets de la crise économique et de l'évolution démographique, le risque existe que les systèmes de protection sociale, plutôt que de protéger le niveau de vie, soient limités au simple maintien de conditions de vie minimum. C'est particulièrement vrai dans certains États membres, là où les allocations dépassent déjà les recettes fiscales de l'État. Alors que le niveau de productivité continue d'augmenter dans les pays de l'Union, la pauvreté aussi. Il convient de s'interroger sur cette impossibilité apparente de procurer aux citoyens la couverture de leurs besoins les plus élémentaires et un emploi décent. À long terme, une solution réside dans la croissance de l'économie du secteur public et privé, alimentée par le développement d'entreprises compétitives.

⁽¹⁵⁾ Voir l'avis du CESE du 25.3.2009 sur le thème «Identification des entraves subsistantes à la mobilité sur le marché intérieur du travail», rapporteur: M^{me} DRBALOVÁ (JO C 228 du 22.9.2009, pp. 14 à 23).

⁽¹⁶⁾ Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2009.

⁽¹⁷⁾ Les réponses à la crise économique au niveau des entreprises en Europe («Plant-level responses to the economic crisis in Europe»), Vera GLASSNER et Béla GALGÓCZI, WP 01.2009, ETUI (Institut syndical européen).

⁽¹⁸⁾ Cette tendance à la croissance des inégalités est également évidente dans les pays de la zone OCDE.

⁽¹⁹⁾ La situation sociale dans l'Union européenne en 2008.

⁽²⁰⁾ IRES 115.

3.3.7 Néanmoins, la capacité de l'UE de fournir une protection adaptée contre les risques et d'associer la croissance économique aux progrès sociaux ne peut être maintenue qu'en intensifiant les efforts de réforme. Des avancées communes doivent être réalisées en accroissant les niveaux d'emploi, en augmentant la productivité, en instaurant des systèmes fiscaux adaptés, en assurant la viabilité des systèmes sociaux européens ainsi qu'en leur donnant la possibilité d'apporter une protection adaptée.

3.4 Évolution judiciaire

3.4.1 Les arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans quatre affaires [Viking, Laval, Rüffert et Luxembourg ⁽²¹⁾] ont conduit à des débats animés dans les milieux politiques et universitaires et ont renforcé les craintes, tant justifiées qu'injustifiées, d'accroître les risques de dumping social. Ces arrêts ont également engendré des discussions dans les institutions européennes et parmi les partenaires sociaux.

3.4.2 En octobre 2008, le Parlement européen a adopté une résolution ⁽²²⁾ en réponse aux arrêts de la Cour européenne de justice. Le Parlement a affirmé que la liberté de fournir des services ne prime pas les droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et notamment le droit des syndicats à négocier, à conclure et faire appliquer les conventions collectives et à recourir à une action collective. Par ailleurs, le Parlement a affirmé que la législation européenne en vigueur présente des lacunes, ce qui est incohérent. Telle n'était pas l'intention du législateur communautaire qui cherchait à établir un juste équilibre entre la libre prestation des services et la protection des droits des travailleurs.

3.4.3 Le débat académique ⁽²³⁾ a été d'une importance décisive. En juin 2009, plus d'une centaine d'avocats et d'universitaires européens spécialistes du droit du travail ont adressé une lettre ouverte aux chefs d'État et de gouvernement pour faire part de leurs vives inquiétudes à l'égard de la détérioration des droits sociaux fondamentaux et de l'incidence des récents arrêts rendus par la CJUE sur les droits des travailleurs et leurs organisations. Ils ont aussi exprimé leur préoccupation quant au fait que ces arrêts créent de sérieux problèmes pour la protection effective des droits des travailleurs. Ils ont affirmé avec force que les droits fondamentaux ne doivent pas passer après les libertés du marché intérieur et le droit de la concurrence, mais qu'ils devraient au contraire être pleinement reconnus en tant que condition nécessaire au développement économique et social durable de l'Union européenne.

3.4.4 À la fin du mois de mars 2009, à la demande de la Commission européenne et de la présidence française, les partenaires sociaux européens ont entamé une analyse conjointe des arrêts de la Cour de justice. Afin de mener à bien cette tâche, un groupe ad hoc a été mis en place, dont l'attention s'est concentrée sur un nombre limité de questions fondamentales, telles que le lien entre les libertés économiques et les droits sociaux; les barrières à éliminer et les conditions à créer pour améliorer

la libre circulation et la prestation des services; la question de la transparence et de la sécurité juridique et l'enjeu du respect de la diversité des systèmes nationaux en matière de relations entre les partenaires sociaux ⁽²⁴⁾.

3.4.5 Le CESE, tout en respectant la prérogative de la CJUE d'interpréter les règles existantes, est d'avis que ces arrêts sont préoccupants à plus d'un titre, et rendent nécessaires l'analyse et une explication de leurs conséquences.

3.4.5.1 La hiérarchie entre les libertés économiques et les droits sociaux fondamentaux

Avec les affaires Viking et Laval, la CJUE a reconnu que le recours à une action collective est un droit fondamental et qu'en tant que tel, il fait partie de la législation de l'UE; dans le même temps, elle a toutefois souligné qu'il n'est pas supérieur à d'autres aspects du droit de l'UE tels que la libre prestation de services ou la liberté d'établissement. Par ailleurs, la CJUE a donné à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement un effet direct horizontal. La CJUE a observé que les actions collectives doivent non seulement avoir «un objectif légitime compatible avec le traité et se justifie(r) par des raisons impérieuses d'intérêt général. Mais encore faudrait-il, en pareil cas, qu'elle soit propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre» ⁽²⁵⁾. Ainsi, le fait de reconnaître que les actions collectives représentent un droit fondamental est plus de l'ordre du principe que de la réalité. Par conséquent, la CJUE a estimé que les actions collectives constituent une restriction de ces libertés et a demandé si cette restriction peut être justifiée. Cela signifie que les actions collectives sont évaluées à l'aune des restrictions qu'elles comportent pour les libertés économiques. Des personnalités du monde universitaire ont fait observer que la Cour européenne des droits de l'homme ⁽²⁶⁾ s'est, dans des cas récents, penchée sur la question depuis le point de vue opposé, c'est-à-dire que la question a été de considérer quelles étaient les restrictions acceptables dans le domaine des droits fondamentaux. Les arrêts de la CJUE suscitent certaines préoccupations quant à leur manque de cohérence avec la jurisprudence de la CEDH.

3.4.5.2 La limitation des droits fondamentaux

La Cour a jugé pour la première fois les limites d'une action collective du niveau national dans un contexte transnational. Le CESE considère particulièrement inquiétant que la CJUE ait introduit ici un critère de proportionnalité. Non seulement ce critère écarte la caractéristique propre aux droits fondamentaux de recourir à une action collective, mais il lèse également le droit de grève. À la lumière des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des réactions, le CESE souligne que le processus de détermination des limites des libertés économiques et des droits sociaux fondamentaux dépend aussi des arrêts futurs et des questions qu'ils soulèvent.

⁽²¹⁾ Viking C-438/05, Laval C-341/05, Rüffert C-346/06, COM/LUX C-319/06.

⁽²²⁾ Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2008 sur les défis pour les conventions collectives dans l'Union européenne (2008/2085(INI)).

⁽²³⁾ <http://www.etui.org/fr/Sujets-d-actualite/Viking-Laval-Rueffert-Luxembourg/2-Articles-de-la-litterature-academique-sur-les-jugements>.

⁽²⁴⁾ Rapport sur le travail conjoint des partenaires sociaux européens sur les arrêts de la CJUE dans les affaires Viking, Laval, Rüffert et Luxembourg.

⁽²⁵⁾ Viking C-438/05 (75)

⁽²⁶⁾ CEDH Demir et Baykara c Turquie (requête n° 34503/97).

3.4.5.3 La directive concernant le détachement des travailleurs

La directive concernant le détachement des travailleurs vise à assurer l'harmonisation qui s'impose tout en respectant la diversité nationale lors de la coordination des politiques nationales en matière de détachement temporaire transfrontalier des travailleurs. La CJUE a conclu que les problèmes rencontrés sont dus à l'absence de transposition nationale de certaines dispositions de la directive concernant le détachement des travailleurs (Laval), à l'incompatibilité des législations nationales [Rüffert ⁽²⁷⁾] ou à une interprétation trop large de la directive et à des mesures de contrôle peu claires et injustifiées (Luxembourg).

D'après la Cour européenne de justice, cette directive ne contraint pas à l'égalité de traitement mais veille à ce que les exigences minimales soient respectées à l'égard des travailleurs détachés. Par conséquent, il s'agit de facto d'une directive maximale et non d'une directive minimale. Néanmoins, les arrêts rendus par la CJUE n'empêchent pas l'application, par les employeurs, de meilleures conditions de travail et d'emploi. L'article 3.7 de la directive concernant le détachement des travailleurs a pour objet de veiller à ce que l'application pratique des règles minimales dans l'État membre d'accueil ne rende pas les conditions de travail pires que celles auxquelles le travailleur détaché serait soumis dans son pays d'origine. L'on a avancé que les arrêts suppriment certaines possibilités au niveau national d'imposer des normes plus contraignantes allant au-delà des règles obligatoires de protection minimale fixées dans la directive, que ce soit par une réglementation normative ou par des conventions collectives en faveur des travailleurs.

Ceci fausse à son tour la concurrence au sein des États membres et sur le marché intérieur, dans la mesure où les entreprises d'un pays doivent respecter les règles nationales ou les conventions collectives, alors que les sociétés concurrentes des autres États membres peuvent appliquer des règles minimales.

3.4.5.4 Le conflit entre systèmes juridiques différents

Une autre conséquence découlant des arrêts rendus est le conflit entre le droit de l'Union et les règles internationales ⁽²⁸⁾. Par conséquent, l'on peut soutenir qu'il y a un conflit de droit entre les conventions de l'OIT n° 87 et n° 98, ainsi qu'avec l'article 6, paragraphe 4 de la charte sociale européenne et la jurisprudence des institutions respectives, comme cela a été établi par les organes de contrôle de l'OIT (cas BAPA UK).

4. Conclusions

4.1 L'évolution de ces dernières années et la crise actuelle fait naître de nouveaux risques d'accroissement des inégalités

⁽²⁷⁾ Dans l'affaire Rüffert, la cour a jugé que l'avantage compétitif consistant à verser de plus bas salaires fait partie de la libre prestation de services et est par conséquent protégé.

⁽²⁸⁾ L'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Rüffert n'a pas pris en considération la Convention n° 94 de l'OIT et dès lors, l'interprétation a créé un conflit entre les différents systèmes juridiques.

sociales. Par ailleurs, par ses propres décisions, l'UE a augmenté les risques d'inégalités sociales et de distorsion de la concurrence. Les évolutions économiques, sociales et judiciaires risquent d'aboutir à une situation où la dimension sociale du marché intérieur se trouve menacée, et où les droits fondamentaux et les droits sociaux de base proposés dans l'avis du CESE de 1987 sont mis à mal. La dimension sociale du marché intérieur devrait par conséquent être au centre de l'attention dans les années à venir mais afin d'améliorer les aspects économiques – emploi, prestations sociales, recettes fiscales – l'UE devra rectifier l'incapacité manifeste du marché intérieur à encourager la croissance au moyen d'emplois et d'entreprises de haute qualité et d'autres employeurs.

4.2 L'emploi constitue l'un des aspects les plus importants de la dimension sociale. Étant donné la pression à laquelle sont soumises les finances publiques, le secteur public ne peut pas créer un nombre illimité d'emplois, de telle sorte que c'est au secteur privé que doit incomber l'essentiel de la création d'emplois. Les États membres doivent mettre en place les conditions favorables à un cercle vertueux recentré sur l'économie réelle, dans lequel les consommateurs génèrent des emplois, les entreprises créent des consommateurs et les investisseurs et les entrepreneurs des entreprises. Il importe aussi de considérer l'investissement social comme un soutien aux entreprises et à un bon climat des affaires. Dans ce cadre, l'économie sociale apporte une contribution extrêmement précieuse.

4.3 Le CESE a contribué à nourrir le débat portant sur les défis auxquels doivent faire face les modèles sociaux européens et relatifs à la nature du modèle social européen ⁽²⁹⁾. Le CESE a affirmé que «la force du modèle social européen» repose sur «l'interaction entre la compétitivité, la solidarité et la confiance mutuelle».

4.4 Un moyen de résoudre le conflit opposant le marché intérieur aux droits sociaux consisterait à revenir à une politique fondée sur le principe «davantage de politiques nationales, moins d'Europe». Le CESE est d'avis que c'est exactement l'inverse dont nous avons besoin; il nous faut plus d'Europe, mais une Europe différente. Néanmoins, cela exige un nouveau système réglementaire pour la politique économique et sociale européenne. Seule une Europe véritablement démocratique et sociale peut éviter le danger d'un sentiment de désaffection grandissante des Européens vis-à-vis de la construction européenne. Néanmoins, l'UE doit aussi respecter les différents systèmes sociaux en place dans les États membres. Si la jurisprudence et le droit de l'Union européenne omettent de tenir compte de la diversité de l'UE, alors les normes minimales pourraient ne plus suffire à éviter le dumping social dans de nombreux pays.

⁽²⁹⁾ Voir l'avis du CESE du 6.7.2006 sur la «Cohésion sociale: donner du contenu à un modèle social européen», rapporteur: M. EHNMARK (JO C 309 du 16.12.2006, pp. 119 à 125).

4.5 Un élément très important de la dimension sociale européenne réside dans une politique fiscale harmonisée et plus équitable à l'échelle européenne. Afin d'éviter une concurrence fiscale dommageable, le CESE apporte son soutien aux travaux portant sur une assiette consolidée commune. À long terme, ce système est nécessaire à un bon fonctionnement du marché intérieur⁽³⁰⁾. Le CESE a aussi plaidé en faveur d'une plus grande coordination paneuropéenne des politiques fiscales des États membres, en premier lieu dans les domaines où l'assiette de l'impôt est mobile et le risque d'évasion fiscale et de concurrence fiscale entre États membres est le plus important⁽³¹⁾. L'évasion fiscale et la fraude, ainsi que les paradis fiscaux doivent tous être combattus.

4.6 Il convient aussi de rappeler qu'en supprimant partiellement la possibilité de réglementer au moyen de la négociation collective les conditions prévalant sur le marché du travail, on rend celui-ci moins flexible. Les accords collectifs et le dialogue social constituent des instruments essentiels au concept de flexisécurité⁽³²⁾.

5. Comment s'assurer que la dimension sociale fonctionne plus efficacement

5.1 **À court terme**, le CESE demande que la mise en œuvre de la directive concernant le détachement des travailleurs soit améliorée. Si l'on souhaite atteindre l'objectif de la directive, à savoir éviter le dumping social, alors des contrôles efficaces de l'application correcte des dispositions relatives au détachement des travailleurs constituent une condition préalable. Il convient de veiller à une coopération transnationale efficace entre les autorités s'il doit y avoir un contrôle efficace des conditions salariales et de travail des travailleurs détachés. Le CESE est favorable à la création d'un «Interpol social européen» doté de compétences en matière de coordination des activités des inspections des conditions sociales des différents États membres.

5.2 À la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droits fondamentaux, cette instance plaide que la «Convention est un instrument vivant... de façon à refléter le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme, lequel implique une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Autrement dit, les limitations apportées aux droits doivent être interprétées restrictivement»⁽³³⁾. Le CESE demande instamment à la Commission d'évaluer la situation prévalant dans l'Union européenne à la lumière des récents arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

⁽³⁰⁾ Voir l'avis du CESE du 26.9.2007 sur la «Coordination de la fiscalité directe», rapporteur: M. NYBERG (JO C 10 du 15.1.2008, pp. 113 à 117).

⁽³¹⁾ Voir l'avis du CESE du 4.11.2009 consacré à la stratégie de Lisbonne de l'après-2010, rapporteur-général: M. GREIF.

⁽³²⁾ Voir l'avis du CESE du 11.7.2007 sur «La flexicurité (la négociation collective et le rôle du dialogue social)», rapporteur: M. JANSON (JO C 256 du 27.10.2007, pp. 108 à 113).

⁽³³⁾ CEDH Demir et Baykara c Turquie (requête n° 34503/97).

5.3 L'implication et la participation des travailleurs ainsi que de leurs représentants et de leurs syndicats dans le cadre de la gestion des mutations contribuent d'une manière essentielle à rendre celles-ci socialement acceptables au niveau des entreprises⁽³⁴⁾. À plusieurs occasions, le CESE a souligné l'importance du dialogue social et du renforcement des systèmes de relations professionnelles aux niveaux national et européen, tout en respectant la diversité de ces systèmes dans les États membres⁽³⁵⁾. Le CESE soutient toutes les mesures proposées par la Commission qui visent à renforcer le dialogue social, y compris:

— la promotion d'un dialogue social de meilleure qualité et un mécanisme européen de règlement des litiges et de conciliation;

— le développement plus poussé du dialogue macroéconomique afin d'éviter une autre crise financière.

5.4 **À moyen terme**, le CESE soutient une initiative de la Commission qui clarifie les obligations légales des autorités nationales, des entreprises et des travailleurs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive concernant le détachement des travailleurs et qui veille à l'application universelle de ces règles. À cet égard, le CESE se félicite de l'engagement pris par le Président BARROSO devant le Parlement européen. Le Comité trouve intéressante la proposition du rapport Monti selon laquelle le droit de grève serait exclu du champ d'application du marché intérieur et estime que cela pourrait résoudre certains problèmes. Il ne faut pas pour autant exclure une révision partielle de la directive sur le détachement des travailleurs afin de consentir une application cohérente du principe du lieu de travail, permettant d'assurer par voie législative que des conditions de travail et de rémunération identiques doivent toujours être appliquées pour un même travail effectué au même endroit.

5.5. À plus longue échéance, l'Union européenne devrait **s'efforcer de** renforcer les droits sociaux fondamentaux.

À plusieurs occasions, le CESE a appelé des politiques sociales européennes plus ambitieuses, notamment au vu de la crise en cours. L'UE doit s'engager à poursuivre une politique de plein emploi et visant à réduire les inégalités de revenus, à améliorer les conditions sociales, à renforcer l'État providence, à abolir les conditions d'emploi sans protection sociale et à développer les droits des travailleurs ainsi que la démocratie industrielle. L'impact total du traité de Lisbonne et de la Charte des droits fondamentaux qui lui est annexée n'est pas encore perceptible sur l'équilibre entre les droits fondamentaux et les droits économiques. Il reste à voir comment cela évoluera.

⁽³⁴⁾ Voir l'avis du CESE du 29.9.2005 sur le thème «Dialogue social et mutations industrielles», rapporteur: M. ZÖHRER (JO C 24 du 30.1.2006, pp. 90 à 94).

⁽³⁵⁾ Voir l'avis du CESE du 11.7.2007 sur «La flexicurité (la négociation collective et le rôle du dialogue social)», rapporteur: M. JANSON (JO C 256 du 27.10.2007, pp. 108 à 113).

Néanmoins, le renforcement des droits fondamentaux, y compris les droits sociaux, exige que toute restriction de ces droits soit limitée. Il y a lieu dès lors d'examiner au départ les droits fondamentaux et non les libertés économiques, confor-

mément à la jurisprudence de la CEDH. Il convient de continuer à procéder à des ajustements du droit primaire de l'Union européenne directement applicable pour renforcer la dimension sociale.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pour une politique européenne d'assainissement du secteur du web offset et de l'héliogravure en Europe» (avis d'initiative)

(2011/C 44/16)

Rapporteur: **M. GENDRE**

Corapporteur: **M. KONSTANTINO**

Le 16 juillet 2009, 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

«Pour une politique européenne d'assainissement du secteur du web offset et de l'héliogravure en Europe».

La Commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} juillet 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 145 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'industrie graphique européenne doit faire face à des défis énormes dus à la croissance d'internet en tant que source d'information et de publicité, à la diminution du nombre de lecteurs de journaux et de magazines, ainsi qu'à une concurrence globale acharnée portant sur certains produits du secteur.

1.2 Le secteur spécifique du web offset et de l'héliogravure est confronté, pour sa part, à une situation encore plus difficile en raison d'une importante surcapacité de production évaluée par certains analystes à 25-30 %. Le rapport IFO Kojunkturtest consacré à l'industrie graphique allemande indique que les taux d'investissement au sein de cette industrie ont suivi les tendances du marché et accusent de ce fait un recul depuis 2008. 2006 et 2007 ont été d'assez bonnes années pour l'industrie graphique.⁽¹⁾ Mais depuis 2008, les cycles d'investissement ont été contenus à un niveau nettement plus faible, principalement pour rationaliser et améliorer le flux de production.

1.3 Le marché graphique souffre d'une surcapacité, à laquelle s'ajoutent d'autres facteurs importants de concurrence tels que l'attrait pour les nouveaux médias, l'importation de pays producteurs à bas coût, la baisse de la demande. Ce contexte économique défavorable a engendré une chute des prix et a provoqué des conséquences négatives sur le niveau de vie des salariés.

1.4 En outre, la crise économique actuelle a rendu plus difficile l'accès au crédit. Comme dans bien d'autres secteurs, ces tendances négatives ont fait croître la nécessité d'une réduction des coûts de production. Cette situation a influencé les récentes négociations salariales. Dans ce contexte difficile, il est à craindre que des entreprises graphiques, particulièrement celles qui œuvrent dans des segments de marché plus vulnérables, doivent envisager une restructuration et des licenciements massifs.

1.5 La Commission européenne a publié en 2007 les résultats d'une étude qui analyse les facteurs de compétitivité du secteur. Ces recherches ont conduit à des propositions en faveur d'un plan d'action pour l'industrie graphique. Le CESE soutient l'ensemble de ces propositions, que les entreprises commencent à appliquer et qui restent pertinentes. Il se félicite des réalisations déjà accomplies mais estime que les difficultés du secteur, fortement accentuées par la crise et la récession qui a touché tous les États membres de l'UE, nécessitent de nouvelles initiatives pour faire face aux défis qui se posent à court et moyen terme.

1.6 Le CESE a été informé de l'existence d'un nouveau projet conjoint entre syndicats et employeurs du secteur d'une durée d'un an dont l'objectif est de définir entre partenaires sociaux des lignes directrices sur la restructuration socialement responsable des entreprises. Ce projet lancé en 2009 permet aux employeurs et aux syndicats de procéder à une analyse commune des problèmes du secteur et d'amorcer une réflexion pour tenter de les résoudre de manière concertée. Les discussions devront s'orienter vers l'élaboration d'un plan d'action visant à réduire la surcapacité du secteur.

1.7 Un tel plan pourrait s'inscrire dans le cadre d'une politique industrielle à plus long terme intégrant une réflexion sur les nouveaux modèles d'activité de l'industrie graphique. Ces efforts devront être suivis par un groupe de haut niveau composé de représentants de l'industrie, de syndicats de salariés et d'experts, constitué sous les auspices de la Commission européenne. Le groupe aurait pour tâche d'identifier les mutations à venir et les outils permettant de les maîtriser grâce à un système transparent de collecte d'informations.

1.8 Actuellement, le dialogue social formel entre employeurs et syndicats n'existe qu'au niveau des entreprises et au plan national. Le CESE demande à la Commission de mettre en place un Comité de dialogue social européen pour l'ensemble du secteur.

⁽¹⁾ Ifo, Investitionstest, München, Frühjahrsgutachten 2008 (Enquête sur les investissements, Munich, printemps 2008).

1.9 L'agenda pour un dialogue social européen formel et structuré pourrait inclure:

- 1) Une réflexion sur les diverses mesures de nature à préserver l'emploi par la formation et la reconversion en lien avec la réduction et l'aménagement du temps de travail, le recours au chômage technique et la recherche de mobilité interne et externe à l'entreprise ou à la profession.
- 2) Un examen des efforts à accomplir pour assurer l'adaptation de la capacité de production à la demande du marché, sans conséquences négatives sur les conditions de travail.
- 3) Une recommandation commune des représentants des employeurs et des travailleurs portant sur des orientations sur les investissements à long terme, tout en admettant que les besoins de nouveaux investissements et leur ampleur ne peuvent être pleinement analysés qu'au niveau de chaque entreprise. Le fait de reconnaître les éléments d'une stratégie adéquate d'investissement devrait assurer l'acquisition de machines à titre de remplacement ou pour répondre aux besoins du marché, permettant ainsi aux entreprises d'être équipées de façon appropriée pour travailler efficacement dans leurs créneaux actuels ou futurs.
- 4) La nécessité d'établir un diagnostic de la situation financière du secteur en rassemblant et en consolidant les données publiées sans mettre en cause la confidentialité des décisions stratégiques envisagées par les entreprises. Il s'agit-là d'une priorité absolue pour permettre une meilleure analyse des marges de manœuvre existantes.
- 5) Le recensement des meilleures pratiques en termes de conditions de travail, de formation et de reconversion, en s'assurant par ailleurs du respect des normes admises du modèle social européen et des conventions et accords collectifs là où ils existent.

1.10 Le CESE demande à la Commission de procéder à la mise en place d'un observatoire ou d'un conseil sectoriel, des métiers et des compétences à l'échelle européenne destiné à mesurer les besoins actuels et futurs du secteur et d'aider à faire coïncider l'offre de formation avec la demande. L'observatoire encouragerait la formation professionnelle permanente ainsi que la mobilité et la reconversion des salariés.

1.11 Dans l'immédiat, le CESE suggère que les associations européennes compétentes organisent, avec le soutien financier et logistique de la Commission européenne, et avec sa présence, une conférence de toutes les parties prenantes afin d'établir un état des lieux partagé pour dégager des perspectives d'action à court terme et de financer une étude indépendante sur l'avenir à moyen et long terme du secteur. Les partenaires sociaux pourraient se voir confier la mission de proposer les mesures à mettre en œuvre dans l'urgence pour orienter le marché vers un fonctionnement durable et d'identifier les scénarios possibles de l'évolution de la profession.

1.12 Une analyse sur l'activité des brokers pourrait être conduite pour mesurer l'impact de leur activité sur la fixation des prix, tandis que le recours à des accords de spécialisation

pourrait être examiné par les entreprises pour contribuer à une meilleure utilisation de la capacité de production à travers les économies d'échelle et l'amélioration des techniques de production.

1.13 Le CESE appelle les pouvoirs publics nationaux et européens à faciliter l'accès du secteur au financement public via, notamment, le Fonds social européen, le FEDER, et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation dans le cadre du développement d'actions liées à la formation, la reconversion et l'accompagnement à la mobilité des travailleurs graphiques. Il invite les entreprises à examiner les possibilités d'intervention de la BEI pour financer l'acquisition de technologies nouvelles liées à de nouvelles activités à développer.

2. Contexte

2.1 L'évolution de l'industrie graphique européenne est étroitement liée à celle de ses fournisseurs de papier, d'encre et de machines d'imprimerie et de ses donneurs d'ordre, qui font face à leurs propres difficultés et s'organisent pour les surmonter, notamment pour certains d'entre eux à travers un processus de concentration.

2.2 Ces difficultés sont générées par les changements structurels accentués par la crise qui s'opèrent dans les modes de communication avec le développement d'internet qui transforme progressivement les composantes du marché. Le fort impact d'internet se fait sentir à travers toute la chaîne de valeur par la diminution des budgets publicitaires privant les médias graphiques, d'une manière partiellement irréversible, de recettes vitales avec des conséquences négatives sur le pluralisme de l'information.

2.3 Pour les entreprises œuvrant dans certains domaines de produits, non soumis à des contraintes de temps pour leur arrivée sur le marché (celui de différentes catégories de livres en particulier), les nouvelles possibilités de transport et de communication activent la concurrence d'imprimeurs situés en Inde ou en Chine. Il semble également que les brokers cherchant à obtenir les prix les plus bas ont davantage tendance à confier des commandes aux imprimeurs asiatiques favorisant le développement d'une tendance déflationniste préjudiciable à l'investissement. Avec la publication de plus en plus fréquente des catalogues en ligne plutôt que sur papier, ces évolutions ont des répercussions néfastes pour le secteur européen de l'héliogravure et du web offset.

2.4 Selon les derniers chiffres publiés par Eurostat, l'industrie graphique européenne compte 132 571 entreprises et emploie plus de 853 672 salariés⁽²⁾, avec sept pays (le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique, les Pays Bas et l'Espagne) employant 80 % de la totalité des effectifs du secteur au sein de l'Europe des 25. Plus de 95 % des entreprises graphiques européennes emploient moins de 50 personnes, soit environ 60 % de l'emploi total tandis que moins de 1 % emploient plus de 250 travailleurs, soit environ 13 % de l'emploi total. Des données chiffrées plus détaillées, actuellement non disponibles, seraient toutefois nécessaires pour disposer d'une photographie plus complète et plus précise du secteur.

⁽²⁾ La compétitivité des industries graphiques européennes, Commission européenne (2007).

2.5 Cet avis essentiellement axé sur le web offset et l'héliogravure en raison du nombre important de «tirages» ou de publications, n'englobe pas toute la problématique du secteur des journaux et de l'impression d'emballages qui sont considérés, en raison de leurs produits, comme des marchés différents. En effet, beaucoup de journaux possédant leur propre imprimerie n'interviennent que marginalement sur ce marché spécifique. Le secteur du web offset et de l'héliogravure comprend des entreprises graphiques produisant de très grandes quantités de produits. Le web offset et l'héliogravure sont des procédés d'impression distincts, exigeant des machines différentes. L'offset est utilisé par des grandes entreprises du web offset et par des petites entreprises d'offset à feuilles. Les secteurs européens de l'offset et de l'héliogravure, pris ensemble, représentent 56 % de la totalité du marché de l'imprimerie classique en Europe⁽³⁾. Les entreprises concernées produisent des livres, des annuaires, des catalogues et des magazines qui, de par leur nature, tendent à être imprimés en très grandes quantités, variant généralement entre 10 000 et 300 000 exemplaires.

2.6 La moitié de la production concerne les magazines, l'autre moitié les catalogues, les dépliants publicitaires et les livres, principalement. La totalité de la production utilise 5 millions de tonnes de papier. La majorité des magazines en Europe sont imprimés par héliogravure de même que de nombreux types d'emballage. La capacité annuelle totale du secteur européen de l'héliogravure est de plus de 5 millions de tonnes, dont 80 % dans seulement 5 pays. Le nombre total de rotatives en Europe est de 222.

2.7 En Europe le secteur du web offset et de l'héliogravure est caractérisé par l'existence de grandes entreprises, tant dans le web offset (environ 30 entreprises en Europe) que dans l'héliogravure (environ 25 entreprises en Europe). Elles sont en concurrence entre elles pour améliorer leur part de marché face à une demande globale en diminution. Ces dernières années l'héliogravure doit faire face à une concurrence plus forte de la part du web offset. Les entreprises sont soumises à une pression de plus en plus forte et les partenaires sociaux sont confrontés à la nécessité de négocier des restructurations tout en essayant de préserver au maximum l'emploi, les conditions de travail et les salaires.

3. Motivation

3.1 Les problèmes auxquels doit faire face l'industrie graphique européenne dans son ensemble sont encore plus aigus pour le secteur du web offset et de l'héliogravure qui a été frappé de plein fouet par des défis d'ordre à la fois structurel et conjoncturel: évolution globale du secteur des médias avec la croissance d'internet réduisant le marché des produits imprimés dans le domaine de l'information, surcapacité et surinvestissement, concentration.

3.2 Évolution globale du secteur des médias

3.2.1 Le volume des produits devrait continuer à baisser durant les prochaines années en raison du développement des

publications en ligne, de la publicité sur internet et du changement que cette évolution induit dans le comportement des lecteurs.

Une tendance à la baisse de la production d'annuaires et de catalogues s'est affirmée ces cinq dernières années. Or, cette production est essentielle pour le secteur européen du web offset et de l'héliogravure. Si cette tendance se maintient, il y aura de nouvelles restructurations, de nouvelles fusions et des fermetures de sites, accompagnées de suppressions supplémentaires d'emplois.

3.2.2 Durant ces dix dernières années, le secteur européen des magazines a «subi une tendance à la baisse caractérisée par une chute des ventes et un recul des prix»⁽⁴⁾. Par ailleurs, selon Intergraf, quatre des six principaux pays producteurs de magazines ont enregistré un recul entre 2001 et 2004, hormis l'Espagne et l'Italie, où il y a eu une légère augmentation. Des chiffres plus récents montrent que les marchés italiens et espagnols sont maintenant en contraction. En 2009, les investissements publicitaires destinés aux périodiques ont baissé de 28,7 % en Italie (Nielsen), tandis que la production de magazines a reculé de 10,5 % en poids (Istat). Il s'agit d'une tendance qui persiste jusqu'à maintenant et qui va continuer tant qu'il y aura des surcapacités dans le secteur. Comme les entreprises ciblent des publics plus spécialisés pour améliorer leurs ventes, leurs commandes portent sur des tirages plus faibles, ce qui a un effet d'entraînement négatif pour le secteur du web offset et de l'héliogravure dont les économies sur les coûts de production sont uniquement réalisées grâce à des très grands tirages.

3.2.3 Les groupes de presse éditant des quotidiens ont réduit le nombre de leurs titres en raison de la diminution des lecteurs. Ainsi, au Royaume-Uni, pas moins de 53 titres, essentiellement des hebdomadaires gratuits, ont été supprimés en 2008. Certains de ces groupes développent des offres d'abonnement couplées, papier/numérique, dans une tentative de recherche de complémentarité entre ces deux formes de diffusion de l'information et de la publicité. Cette démarche, sans qu'à ce stade l'on puisse être clairement affirmatif, pourrait contribuer à freiner le déclin du secteur et peut-être faciliter le reclassement de certains salariés.

3.2.4 Le papier représente plus de la moitié des frais d'impression en Europe et comme les entreprises achètent le papier sur une base individuelle, elles ont du mal à lutter contre les achats groupés pratiqués dans les pays d'Asie du sud-est. Dans un rapport très récent, la Stationers' and Newspaper Makers' Company a estimé que la demande en papier journal va chuter de moitié (56 %) d'ici 2020. Le même rapport indique aussi que la demande pour les magazines devrait reculer d'environ un tiers en raison d'un accroissement de l'édition en ligne et les répercussions sur la publicité, sans compter l'impact des médias numériques sur le secteur des magazines d'affaires⁽⁵⁾.

⁽³⁾ La compétitivité des industries graphiques européennes, Commission européenne (2007).

⁽⁴⁾ La compétitivité des industries graphiques européennes, Commission européenne (2007).

⁽⁵⁾ The Future of Paper and Print in Europe, Stationers' and Newspaper Makers' Company (2009).

3.2.5 Dans le passé, les grandes maisons d'édition possédaient leurs propres imprimeries qui produisaient leurs publications. Durant ces dix dernières années, beaucoup ont vendu ces actifs pour concentrer leurs activités sur leur cœur de métier. Les éditeurs possédant leurs propres imprimeries sont chose rare désormais. De plus, utilisant parfois les services de brokers, ils confient leurs travaux d'impression à l'imprimeur proposant le prix le plus bas et cette tendance se traduit par une pression supplémentaire sur les entreprises graphiques, accentuant les difficultés d'un secteur déjà très affaibli. Les surcapacités permettent à ces grandes et puissantes maisons d'édition d'imposer la réduction des coûts, ce qui comprime les marges des entreprises graphiques avec toutes les répercussions négatives sur les niveaux de rémunérations des salariés.

3.2.6 Les éditeurs de catalogues et de périodiques exercent une pression similaire sur les prix de fabrication de leurs produits. Compte tenu de la forte concurrence pour chaque contrat, la plupart des entreprises graphiques tentent de réduire leurs charges en recourant essentiellement à une compression des coûts salariaux conduisant à une détérioration des conditions de travail.

3.2.7 La crise financière a des conséquences néfastes sur l'accès au crédit des entreprises graphiques défavorisées auprès des banques par une mauvaise image de marque. En outre, elle entraîne la réduction des budgets publicitaires provoquant un impact négatif sur leur volume d'activité.

3.2.8 Enfin, bien que cela soit souhaitable, il semble difficile pour les entreprises graphiques de diversifier leurs activités, la plupart d'entre elles n'étant pas actuellement en situation d'investir, notamment dans le prépresse par manque de moyens financiers et de locaux disponibles.

3.2.9 Par contraste, les petites et moyennes unités de production semblent pouvoir s'adapter plus facilement aux changements structurels et aux difficultés conjoncturelles en raison d'une plus grande flexibilité de leurs modes opératoires prenant plus facilement en compte les besoins d'une clientèle plus diversifiée. À l'avenir, ces entreprises pourraient contribuer à la réinsertion professionnelle d'une partie difficile à quantifier des salariés des grosses structures ayant perdu leur emploi.

3.3 Surcapacité et surinvestissement

3.3.1 L'augmentation de la surcapacité ⁽⁶⁾ sur le marché européen du web offset et de l'héliogravure, résultant à la fois de la diminution de la demande sur le marché européen et du surinvestissement affecte négativement les marges étroites des entreprises. Là, où elle sévissait déjà, il y a désormais un vrai risque de voir le début de l'adoption de mesures plus draconiennes de réduction des coûts, dans une tentative désespérée de maintenir les marges, ou en vue de survivre. Nombreuses sont les entreprises qui sont condamnées à accepter des prix de vente inférieurs à leurs prix de revient global en cherchant à limiter les pertes.

⁽⁶⁾ Gennard, J. The Impact of the financial crisis on the European graphical industry (2009).

3.3.2 Selon une étude réalisée par UNI Europa Graphical, le niveau de la production graphique du secteur en 2008 était revenu à celui de 2004 ⁽⁷⁾. En dépit de cette conjoncture défavorable, les entreprises européennes d'héliogravure ont acheté 28 nouvelles machines entre 2005 et 2008. Certes, ces investissements ont répondu en partie à certaines stratégies liées par exemple à la nécessité de renouveler le matériel, de répondre aux nouvelles exigences du marché, ainsi qu'au besoin de disposer de capacités supplémentaires pour répondre plus efficacement aux pics éventuels de production. Ces machines sont capables de produire du matériel imprimé plus efficacement, augmentant ainsi la surcapacité d'un secteur qui, selon des estimations, se situait autour de 15 à 20 % ⁽⁸⁾ avant la crise. Aujourd'hui, avec la crise, la surcapacité se situe autour de 25 à 30 %.

3.3.3 Selon Ver.di, le syndicat allemand, l'extension des capacités graphiques en Europe a intensifié la pression concurrentielle devenue ruineuse. Son analyse indique par ailleurs que ces investissements n'ont servi qu'à augmenter les pressions en vue de réduire les coûts et à éliminer des concurrents du marché, ce qui s'est déjà traduit par des licenciements massifs.

3.3.4 La surcapacité et le surinvestissement ont déjà entraîné un certain nombre de faillites retentissantes. Une de ces entreprises, Quebecor World, a été l'une des principales entreprises graphiques en Europe, avec des effectifs de plus de 20 000 personnes à l'échelle mondiale. En 2008, Quebecor Worlds a déposé le bilan en raison de la concurrence exacerbée et de l'utilisation croissante de l'impression numérique. En 2009, l'entreprise a remboursé ses dettes et est désormais connue comme World Color, l'entreprise ayant cédé ses activités européennes à un fonds d'investissement nommé HHBV. En dehors de telles faillites, de nombreuses entreprises réagissent face aux difficultés en procédant à des fusions, un processus qui a abouti à des restructurations massives dans tout le secteur, ce qui a, à son tour, entraîné des pertes d'emplois.

3.3.5 Comme dans de nombreux autres secteurs, la crise économique a eu des graves répercussions sur les négociations salariales menées en 2009. Même lorsque l'emploi est maintenu, les fortes pressions exercées sur les travailleurs pour réduire le coût de la main-d'œuvre ont un effet négatif sur les conditions d'emploi ainsi que sur les rémunérations. Les négociations collectives 2009 ont conduit, en moyenne, à un recul de -0,9 % du pouvoir d'achat des travailleurs graphiques européens ⁽⁹⁾. L'élargissement du marché a contribué à renforcer la spirale négative agissant sur les prix et le coût de la main-d'œuvre et à exacerber le climat concurrentiel.

3.4 Concentration

3.4.1 Ces dernières années, le nombre d'entreprises produisant du papier, de l'encre et des machines d'imprimerie a diminué, ce qui a entraîné une plus forte concentration plaçant les fournisseurs en position de force leur permettant d'imposer plus facilement leurs conditions.

⁽⁷⁾ Conférence européenne de la rotogravure et de l'offset, 16-20 mars 2009, Vérone (Italie).

⁽⁸⁾ Ibid.

⁽⁹⁾ Rapport sur les conventions collectives d'UNI Europa, Gennard, J. (2009).

3.4.2 Une étude récente sur le secteur graphique européen montre que «l'excès de capacités, les surinvestissements, la faible demande, les prix plus bas des produits, des chiffres d'affaires décroissants et une concurrence croissante sur le marché» ont conduit à des fusions et acquisitions et à de nouvelles faillites ⁽¹⁰⁾.

3.4.3 Les fusions et les acquisitions ont engendré des entreprises plus grandes, et encore plus déterminées à éliminer leurs concurrents. Ainsi, en 2005, le secteur a vu naître, au travers de la fusion des activités graphiques des groupes de médias Bertelsmann, Gruner + Jahr et Springer la création de Prinovis, la plus grande entreprise d'héliogravure au sein de l'industrie graphique européenne. En outre, le groupe Schlott AG est devenu le numéro deux de l'héliogravure en Europe grâce à des acquisitions d'entreprises (REUS à Pilsen, CZ) ainsi que de capacités de pliage et d'impression (Biegelaar, NL) en 2006 et 2007. Début 2008, un groupe d'investissement néerlandais a repris les activités graphiques européennes de Quebecor. Le groupe britannique Polestar est à la recherche de partenaires en vue d'améliorer son poids sur le marché.

4. Perspectives

4.1 Toutes ces difficultés installent le secteur du web offset et de l'héliogravure européen dans une situation de précarité qui serait dommageable sur le long terme si les décideurs avec les autres parties prenantes n'agissent pas de manière urgente et concertée. Les partenaires sociaux sont chacun arrivés à la conclusion que le secteur a besoin de réorganisation et de restructuration s'il veut assurer son développement durable à terme. Il est vraisemblable que des rationalisations supplémentaires, avec de nombreux licenciements, se produisent pendant les dix prochaines années. C'est pourquoi, les partenaires sociaux estiment que des initiatives doivent être prises maintenant pour s'assurer que la crise à laquelle le secteur est confronté soit maîtrisée et gérée au mieux des intérêts des employeurs et des salariés. Celle-ci est d'ailleurs tellement grave que les syndicats examinent actuellement ses implications et tentent d'élaborer des stratégies constructives pour préserver l'emploi, prévoir les reconversions, éviter la détérioration des conditions de travail et maintenir le niveau des salaires.

4.2 La Commission européenne a proposé en 2007, en accord avec les associations professionnelles, un plan d'action en six points pour l'industrie graphique:

- 1) Accompagnement de la dynamique de l'imprimerie graphique européenne sur marché globalisé
 - a) Partenariats et alliances
 - b) Gestion des coûts de production
- 2) Développement des services à forte valeur ajoutée pour les clients
- 3) Une meilleure formation

- 4) Une référence européenne renforcée – standardisation et harmonisation
- 5) Augmentation coordonnée dans les efforts de recherche et d'innovation
- 6) Améliorer l'image de l'industrie graphique.

Le CESE soutient l'ensemble de cette proposition qui demeure largement d'actualité et se félicite des réalisations déjà accomplies. Cependant, étant donné que les difficultés du secteur ont été fortement accentuées par la crise et la récession qu'elle a entraînée dans tous les États membres de l'UE, il estime que certaines mesures d'urgence devraient être prises pour l'aider à faire face aux défis qui se posent à court terme.

4.3 Par ailleurs, la crise financière a renforcé l'urgence d'une réaction planifiée et coordonnée de la part des partenaires sociaux. La définition d'une véritable politique industrielle européenne s'appuyant sur le contenu de la proposition de la Commission s'impose plus que jamais. Il n'est pas souhaitable que s'accroisse le processus de concentration, au delà du nécessaire, même si une consolidation maîtrisée doit pouvoir être envisagée en ménageant des transitions, y compris par la réduction du temps de travail, de nature à sauvegarder le plus grand nombre d'emplois possible et de prévoir des modalités efficaces de reconversion et de mobilité interne et externe. En application du règlement 2658 CE 2000 en cours de révision des accords de spécialisation pourraient être recherchés entre des entreprises ne dépassant pas ensemble 20 % de part du marché, pour améliorer les techniques de production et procéder à des économies d'échelle contribuant à préserver leur pérennité.

4.4 L'activité du broker pourrait faire objet d'une étude afin de déterminer quel est son impact sur la formation des prix. Le principe de la concurrence libre et non faussée doit pouvoir s'exercer en respectant les normes de travail et de rémunération décentes et les conventions et accords collectifs partout où ils existent dans l'UE.

4.5 Les surcapacités du secteur doivent être réduites de manière concertée. Le dialogue social et la négociation collective doivent se développer à tous les niveaux dans chaque pays pour gérer la restructuration sur la base d'orientations socialement acceptables. En outre, l'établissement d'un dialogue social formel et structuré au niveau européen revêt un caractère d'urgence pour élaborer les solutions qui soient à la hauteur des défis auxquels la profession est confrontée. Le CESE rappelle que le dialogue social sectoriel peut se traduire par l'adoption d'avis, de déclarations communes, de lignes directrices, de codes de conduite, de chartes et d'accords.

4.6 L'aide financière et logistique de la Commission européenne est indispensable pour préserver dans le futur une industrie du web offset et de l'héliogravure saine et prospère en Europe. Le CESE encourage les entreprises à solliciter l'intervention des aides européennes disponibles notamment à travers le fonds social européen, le FEDER, le fonds européen d'ajustement à la mondialisation et le fonds européen pour la recherche et

⁽¹⁰⁾ Gennard, J. Annual Collective Bargaining Survey. UNI Europa (2008).

l'innovation. Il serait également souhaitable d'évaluer les capacités d'intervention de la Banque européenne d'investissement pour financer l'adaptation des entreprises aux activités nécessitant des technologies nouvelles. Le recours souhaitable aux différents systèmes d'aide doit avoir pour unique objet de faciliter les transitions et non de financer indirectement des délocalisations.

4.7 Dans l'immédiat, le CESE propose quatre initiatives:

4.7.1 La création d'un groupe de réflexion de haut niveau composé de représentants de l'industrie, de salariés et de chercheurs afin de mieux cerner la configuration que pourrait prendre l'industrie graphique à moyen terme et de faire des propositions sur le nouveau modèle d'entreprise qui devra voir le jour.

4.7.2 L'organisation d'une conférence de toutes les parties prenantes afin d'établir un état des lieux partagé et de dégager des perspectives d'action à court terme. Les partenaires sociaux pourraient se voir confier la mission d'identifier les scénarios

possibles de l'évolution de la profession et de proposer les mesures à mettre en œuvre dans l'urgence pour orienter le marché vers un fonctionnement durable.

4.7.3 Une étude indépendante, financée par la Commission, dans le cadre du dialogue social sectoriel européen destinée à éclairer le futur du secteur à moyen et long terme, en prenant notamment en compte les nouvelles technologies, l'évolution du comportement des consommateurs et les stratégies des fournisseurs et des donneurs d'ordre.

4.7.4 La création d'un observatoire, ou d'un conseil sectoriel, des métiers et des compétences pour recenser les métiers actuels et futurs. Bien connaître les compétences requises est une nécessité absolue pour définir les politiques de formation et de reconversion appropriées.

4.8 Pour assurer un suivi efficace des évolutions de la profession, la Commission devrait se doter d'un système de recueil d'informations et de données fiables ouvert à la consultation des parties prenantes.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur «Les mutations et perspectives du sous-secteur des services textiles en Europe» (avis d'initiative)

(2011/C 44/17)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Corapporteur: **Peter BOOTH**

Le 18 février 2010, le comité économique et social a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«Les mutations et perspectives du sous-secteur des services textiles en Europe».

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} juillet 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations ⁽¹⁾

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) met l'accent sur l'importance que revêt l'industrie des services textiles dans l'Union européenne. En effet, ce secteur est prometteur d'un point de vue économique et technologique mais aussi parce qu'il est étroitement lié aux réalités locales sur les plans opérationnel et de l'emploi et peut dès lors apporter, de façon constante, une contribution majeure au développement d'une économie européenne pourvoyeuse d'emplois et garante de la cohésion économique et sociale.

1.2 Le CESE invite la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail à lancer une action-pilote visant à établir le profil du secteur du point de vue de la répartition géographique et de la taille des entreprises concernées, ainsi que des conditions de vie et de travail des salariés et de l'importance de l'économie informelle dans ce secteur. Parallèlement, le CESE appelle de ses vœux une réflexion approfondie sur la classification NACE du secteur, dans le but d'identifier celui-ci de manière appropriée en termes de développement économique, social et de l'emploi.

1.3 Dans le contexte des initiatives d'Europe 2020 destinées à lutter contre le réchauffement climatique, le CESE recommande au Parlement européen, au Conseil et à la Commission de prendre dûment en compte, lors de l'élaboration de la nouvelle législation environnementale, la durabilité et l'efficacité des ressources de l'industrie des services textiles ainsi que son potentiel en matière de création d'emplois et d'investissements.

1.4 Le Comité juge indispensable d'engager un dialogue social structuré aux niveaux européen et national/régional, et

propose que l'UE finance des réseaux d'échange de bonnes pratiques dans le but:

- de développer des qualifications et compétences professionnelles ainsi que les besoins en formation correspondants, à définir au moyen d'une initiative spécifique du CEDEFOP;
- de fixer des conditions de travail, de sécurité et de santé équitables, avec l'appui de l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail (Bilbao);
- de garantir que les partenaires sociaux du secteur soient représentés de manière adéquate au sein du Comité européen sur les services de maintenance.

1.5 Le Comité note qu'il importe de veiller à l'application correcte des dispositions européennes sur l'information et la consultation des travailleurs ainsi que sur la création et la gestion de comités d'entreprise européens, et de procéder à un exercice de prospective participative et sectorielle au niveau européen avec le soutien de l'Institut de prospective technologique (IPTTS) de Séville.

1.6 De l'avis du Comité, l'application de normes sociales et environnementales européennes lors de la passation des marchés publics «verts et sociaux» et la mise en œuvre complète et transparente des dispositions en la matière sont une condition indispensable pour un développement sain du secteur et de ses filières, dans le respect des normes de qualité technique et sociale, en particulier en ce qui concerne les systèmes de sous-traitance et de responsabilité qui s'appliquent à l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement certifiée.

⁽¹⁾ Des informations complémentaires concernant l'avis, telles que présentations lors d'auditions, annexes techniques ou résultats d'enquêtes statistiques, sont disponibles sur le site web du Comité économique et social européen:
<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.textile-services-sub-sector-in-europe>

1.7 Le Comité demande que

- les programmes de travail annuels du septième programme-cadre de RD&T,
- le programme pluriannuel pour la compétitivité et l'innovation et
- les Fonds structurels,

prennent suffisamment en compte les projets d'innovation technologique et organisationnelle du secteur, surtout en matière d'efficacité et d'économie des ressources, de logistique intégrée et de traçabilité des produits fournis, notamment à l'aide des applications du système GALILEO. La BEI devrait faciliter les investissements, en particulier dans le cas des PME.

1.8 Le Comité invite les organismes européens de normalisation à poursuivre les efforts visant à élaborer, notamment sur la base de mandats donnés par la Commission, des normes techniques et réglementaires de plus en plus pointues applicables en matière environnementale, sociale et technologique à l'ensemble des filières du secteur, dans le but d'assurer la qualité des produits, procédés et services et d'améliorer les conditions de travail des salariés.

1.9 Selon le Comité, les Fonds structurels devraient être utilisés à l'échelon régional pour renforcer le caractère innovant des réseaux de districts européens dans ce secteur et développer des organes bilatéraux, sur la base des expériences concluantes menées dans différents États membres, en particulier à des fins de formation et d'éducation, y compris dans le domaine des langues.

1.10 Le Comité attache une grande importance à la diffusion et à l'échange de bonnes pratiques ainsi qu'à la mise en place d'organes bilatéraux, qui existent déjà dans différents pays et ont donné de bons résultats au niveau du développement des ressources humaines.

1.11 Le CESE met l'accent sur l'importance d'une campagne européenne relative à la sécurité sur le lieu de travail, à la transparence économique, sociale et environnementale de l'industrie des services textiles et aux conditions et perspectives d'emploi dans ce secteur moyennant la mise en œuvre pleine et entière de la Charte des droits fondamentaux, en particulier des droits syndicaux et relatifs aux conventions collectives.

1.12 Le Comité recommande au Parlement européen, au Conseil et à la Commission d'élaborer un cadre stratégique pour l'industrie des services textiles, en tirant pleinement parti de la compatibilité entre le développement de ce secteur dans le domaine économique, de la production et de l'emploi et les objectifs de croissance durable définis par les objectifs 20/20/20 pour 2020.

2. Introduction

2.1 Le secteur industriel des services textiles regroupe un éventail large et diversifié d'entreprises présentant une organisation de type industriel et exerçant leurs activités dans les domaines suivants:

- services industriels de blanchisserie et de nettoyage à sec et location de produits textiles à des entreprises manufacturières et de services ainsi qu'aux citoyens,
- location, reconditionnement et manutention de vêtements et combinaisons de travail, uniformes et vêtements de protection et de sécurité,
- lavage, location, finition et reconditionnement du linge destiné aux hôtels, restaurants et cafés,
- lavage, location, finition et reconditionnement des vêtements et du linge destinés au personnel médical, paramédical et aux patients en structures hospitalières, maisons de repos et collectivités,
- location, stérilisation d'instruments chirurgicaux et textiles et préparation /fourniture de kits d'instruments médicaux stériles,
- fourniture, location et reconditionnement de produits textiles intelligents, intégrant des fonctionnalités conviviales de grand confort,
- finition industrielle, filtres, dispositifs d'absorption de poussière et services similaires dans le secteur textile, destinés à des installations de production et chambres de transformation stériles,
- services d'hygiène et de santé liés au secteur textile et complémentaires/alternatifs aux produits textiles,
- le finissage et les services spécifiques en relation avec le secteur de la mode.

2.2 Les services de blanchisserie industrielle sont essentiels pour le fonctionnement de toute une série d'activités liées au secteur de l'hôtellerie et du tourisme (restaurants, hôtels, collectivités, navires de croisières, etc.), mais aussi pour la fourniture de textiles de protection élaborés à un large éventail de secteurs manufacturiers et commerciaux; ces services ont un ancrage local important et le risque de délocalisation à l'extérieur de l'UE est faible.

2.3 Les services de blanchisserie sont en outre importants pour l'industrie textile, dans la mesure où les fabricants de vêtements doivent soumettre leurs articles à une phase de test et de lavage avant de les commercialiser. Compte tenu de la charge de travail et du fait que le résultat du lavage doit impérativement être impeccable, les services de blanchisserie qui travaillent pour l'industrie textile ont besoin d'opérateurs disposant d'équipements de pointe ainsi que d'un personnel professionnel et bénéficiant de conditions de travail adéquates.

2.4 Les services de blanchisserie industrielle fournis au secteur hôtelier consistent dans la prise en charge et le lavage de l'ensemble du linge de celui-ci, ce qui implique un cycle continu de manutention et de lavage. Les services de blanchisserie doivent s'appuyer sur une organisation efficace du travail et un personnel qualifié pour pouvoir suivre un rythme de rotation rapide sans prendre de retard.

2.5 Aux services de blanchisserie sont venus s'ajouter des services de location toujours plus sophistiqués, qui doivent respecter des exigences techniques et fonctionnelles plus pointues ainsi que des prescriptions environnementales et technico-normatives de plus en plus exigeantes, en particulier pour les équipements de protection et les fournitures militaires de pointe.

2.6 Ces dernières années, l'industrie des services textiles dans son ensemble a développé, pour les entreprises (B to B) et les particuliers (B to C) ⁽²⁾, d'importants systèmes de haute technologie, tant en ce qui concerne la qualité et les normes techniques et environnementales des fournitures traditionnelles - y compris en matière d'hygiène - à l'industrie hôtelière et aux hôpitaux, que les textiles de protection élaborés ou «intelligents» ⁽³⁾.

2.7 L'industrie traditionnelle opère à très grande échelle. Elle produit un chiffre d'affaires de quelque 9 milliards d'euros (2007), est concentrée sur le plan géographique et dominée par un petit nombre de multinationales ⁽⁴⁾. Le reste du marché est en revanche fortement fragmenté et comporte une myriade de petites entreprises opérant généralement au niveau local. Ce marché connaît une croissance rapide, tant en ce qui concerne son chiffre d'affaires (environ 10 milliards d'euros par an) que le nombre de ses salariés (plus de deux cent mille).

2.8 Le secteur des vêtements de protection de haute performance se développe rapidement et est lié à la nouvelle génération de textiles intelligents basée sur des matériaux intelligents, des procédés de production élaborés, des fonctionnalités intégrées de grand confort ainsi que la prévention et la gestion des risques personnels. Le marché européen des équipements de protection individuelle (EPI), qui fait partie des marchés porteurs les plus prometteurs de l'UE ⁽⁵⁾, est estimé entre 9,5 et 10 milliards d'euros, avec environ 200 000 salariés directement ou indirectement concernés par les produits et services EPI.

2.9 La demande pour ces produits et services dépend d'une réglementation plus stricte concernant les normes relatives à la sécurité des personnes sur le lieu de travail, de performances et exigences en matière de sécurité plus élevées pour l'ensemble du personnel, d'une meilleure gestion des risques pour la personne, de la diffusion d'une culture de la fiabilité et de la volonté de prévenir des plaintes éventuelles.

2.10 L'industrie des services textiles est très soucieuse de l'empreinte environnementale du traitement des textiles et des services qu'elle offre. Elle a fait l'objet de différentes évaluations d'impact sur l'environnement sous forme d'une analyse du cycle de vie ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Cf.: services complets, dans: Évolution du secteur des services aux entreprises en Europe (avis exploratoire), JO C 27, 3.02.2009, p. 26-33.

⁽³⁾ Cfr. EUROPE INNOVA – INNOVATION WATCH – Sectorial Innovation Foresight: textile and clothing – Rapport intérimaire juin 2009, pp. 3-4, 9-10.

⁽⁴⁾ Elis, Rentokil, Johnson Service, Davis, Alisco, HTS, etc.

⁽⁵⁾ Cf. Rapport d'activité à mi-parcours sur l'initiative «Marchés porteurs pour l'Europe» SEC(2009)1198 final du 9.9.2009.

⁽⁶⁾ Cf. annexe 1 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.textile-services-sub-sector-in-europe>

3. Objectif du présent avis d'initiative

3.1 Cet avis a pour objectif d'examiner les conditions requises pour un développement de l'industrie des services textiles:

- le respect des conditions de vie et de travail des ressources humaines, en particulier en ce qui concerne la santé et la sécurité,
- un dialogue sectoriel structuré entre les partenaires sociaux aux différents niveaux,
- une qualification et un professionnalisme croissants du personnel ainsi que des perspectives d'emploi basées sur des mesures de formation et d'éducation accélérées,
- un plus grand respect de l'environnement et des ressources énergétiques et hydriques tout au long du cycle de vie et de recyclage du produit,
- des investissements dans l'innovation technologique, logistique et organisationnelle dans un environnement ouvert, afin de prévenir les abus de positions dominantes et créer un contexte favorable à la création et au développement de petites et moyennes entreprises,
- une concurrence fondée sur la qualité ainsi que sur l'élaboration et l'application de standards technico-normatifs avancés,
- la transparence des marchés publics dans le respect des exigences environnementales et des clauses sociales, en particulier concernant la chaîne des sous-traitants,
- une meilleure visibilité et transparence du secteur de manière à le revaloriser.

3.2 Le CESE a organisé une audition publique sur ce thème le 11 mai 2010 à Bruxelles. Y ont participé des représentants des syndicats et organisations d'employeurs du secteur au niveau national et européen, des représentants de l'Agence européenne pour la santé et la sécurité sur le lieu de travail de Bilbao et de la Commission européenne (DG ENTR), des organes bilatéraux engagés dans différentes initiatives nationales ainsi que différentes entreprises représentatives de la production et des prestataires de services.

4. Observations générales

4.1 Le CESE considère qu'avant d'élaborer une stratégie et un plan d'action pour le secteur de l'industrie européenne des services textiles, il est indispensable d'engager une action-pilote au niveau européen afin de classer et d'analyser les

divers secteurs très différents qui composent cette industrie ainsi que leur taille et leur répartition géographique dans les 27 États membres de l'UE et ce, en prenant dûment en compte la dimension de genre et l'existence d'un secteur informel non réglementé.

4.2 De l'avis du CESE, il convient de mieux définir le secteur afin de le situer de manière plus précise dans la classification NACE d'EUROSTAT et de mieux suivre son évolution sur les plans économique, des investissements, de l'innovation, de l'emploi et des qualifications professionnelles.

4.3 L'industrie des services textiles est un secteur particulièrement dynamique qui connaît un essor important et dont le potentiel de développement est fortement lié à l'amélioration du contexte socioculturel ainsi qu'aux capacités techniques et économiques des entreprises.

4.4 Le CESE juge important que les organismes de normalisation européens élaborent des standards technico-normatifs toujours plus pointus sur les plans environnemental, social et technologique à appliquer à l'ensemble de la filière du secteur, notamment sur la base de mandats conférés par la Commission européenne en la matière, dans le but d'assurer la qualité des produits, processus et services ainsi que des conditions qui s'appliquent aux salariés, et de soutenir la comparaison avec la concurrence mondiale.

4.5 Le développement du secteur doit pouvoir bénéficier d'un dialogue structuré aux niveaux européen, national et régional, afin de définir des conditions de travail équitables constituant un socle commun pour ce secteur en Europe, conformément à l'application des directives européennes en matière d'égalité des genres, d'organisation du temps de travail, d'information et de consultation des travailleurs. Le CESE considère qu'il importe de réaliser un meilleur équilibre entre les principes de satisfaction du consommateur et de motivation en matière d'emploi, comme c'est le cas dans certains secteurs de production qui sont à la pointe du progrès.

4.6 Le CESE juge essentiel pour le développement du secteur d'appliquer pleinement la Charte des droits fondamentaux, en particulier les droits syndicaux et le droit de négociation collective, dans tous les éléments de la filière de production et de services de ce secteur implantés dans l'UE.

4.7 L'échange des meilleures pratiques entre les acteurs des États membres est, de l'avis du Comité, une voie que l'UE doit explorer en finançant des projets européens transnationaux en la matière.

4.8 L'industrie des services textiles doit donner la priorité à la protection de l'environnement, encourager la diffusion du système EMAS et des écolabels ainsi que l'application des normes ISO 14000.

4.8.1 Les données relevées par l'industrie en 2006 constituent une excellente base de réflexion et d'analyse pour étudier l'évolution des différents secteurs ⁽⁷⁾ mais elles devraient

être mises à jour au moins tous les deux ans et faire l'objet d'études d'impact sur l'environnement à soumettre au Parlement européen et au CESE.

4.8.2 Il convient d'évaluer dans leur globalité les efforts entrepris par le secteur pour diffuser la certification EN 14065 avec l'aide des partenaires sociaux dans le but de lutter contre la concurrence déloyale, en réglementant le marché et en diffusant les meilleures pratiques avec des marques de qualité, grâce à des incitants fiscaux et autres.

4.8.3 Les fonctionnalités et la persistance de ces caractéristiques tout au long du cycle de vie du produit textile doivent être prises en compte lors de la sélection des vêtements qui feront l'objet de solutions à service complet.

4.8.4 Le CESE juge important que le secteur s'emploie à utiliser les solvants et substances chimiques conformément aux règles de la législation communautaire REACH et applique les dispositions européennes sur les eaux.

4.9 Le Comité demande que les programmes de travail annuels du septième programme-cadre de RD&T et le programme pluriannuel sur la compétitivité et l'innovation ainsi que les interventions au titre des fonds structurels prennent dûment en compte les projets d'innovation technologique et organisationnelle du secteur concernant la logistique intégrée et la traçabilité des produits fournis, notamment à l'aide des applications logistiques de GALILEO. La BEI devrait faciliter les investissements, en particulier pour les PME.

4.10 Il convient de veiller à ce que les dispositions relatives aux marchés publics soient appliquées pleinement et en toute transparence, dans la mesure où il s'agit d'une condition indispensable au développement «vert et social» du secteur, en particulier en ce qui concerne le système de la sous-traitance et des responsabilités qui doit concerner l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement.

4.11 Dans le domaine de l'innovation technologique, logistique et organisationnelle, il convient de garantir un environnement ouvert en prévenant tout abus de position dominante et en offrant un contexte favorable à la création et au développement de petites et moyennes entreprises.

4.12 Il est indispensable d'améliorer sans cesse les qualifications et le professionnalisme des salariés et de garantir des perspectives d'emploi fondées sur un processus de formation et d'éducation accéléré, en effectuant un exercice de prospective participative avec le soutien de l'Institut de prospective technologique (IPTS) de Séville et en affectant des ressources des Fonds structurels au développement d'organes bilatéraux de concertation pour la formation et la formation continue des salariés, y compris dans le domaine des langues.

⁽⁷⁾ Cf. note n° 5.

4.13 La sécurité et la santé sur le lieu de travail doivent constituer l'une des priorités du développement qualitatif du secteur: il importe que les partenaires sociaux concernés développent un dialogue structuré au niveau européen et soient représentés de manière adéquate au sein du Comité européen pour la sécurité de la maintenance.

4.14 Le Comité invite la Commission européenne à présenter dans les meilleurs délais une communication sur une stratégie européenne dans le domaine économique et de l'emploi relative au développement de l'industrie textile et ce, dans la perspective de l'élaboration d'un plan d'action européen en la matière comme le prévoit l'initiative européenne en faveur des marchés porteurs, dans laquelle les services textiles figurent au rang des futures stratégies gagnantes.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique» (avis d'initiative)

(2011/C 44/18)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 16 juillet 2009, 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:

Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique.

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 1^{er} juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour, 4 voix contre et 10 abstentions.

1. Contenu essentiel de l'avis

1.1 «Je veux montrer qu'investir dans des technologies respectueuses du climat et efficaces d'un point de vue énergétique est économiquement avantageux. Les possibilités sont immenses.»

Connie Hedegaard, commissaire européenne en charge de l'action pour le climat.

1.2 Alors que s'ouvre le troisième millénaire, de nouvelles interrogations se posent quant à l'avenir de la planète. Les risques liés au changement climatique en cours, l'augmentation de la demande mondiale d'énergie, l'épuisement à relativement brève échéance des sources d'énergies traditionnelles, la prise de conscience accrue des citoyens, qui réclament des mesures à même de combattre et d'atténuer les effets négatifs des émissions de gaz à effet de serre, imposent de revoir notre modèle de développement, de restreindre la consommation et de développer l'utilisation de sources d'énergie alternatives et renouvelables qui permettent de réduire les émissions. Les politiques européennes devraient être axées sur le développement d'une Europe verte, sociale et compétitive.

1.3 Face à la nécessité de renforcer la sécurité d'approvisionnement et de réduire la dépendance à l'égard de zones politiquement instables ou concurrentes, tout en modifiant progressivement la combinaison énergétique au profit des énergies propres et renouvelables, la nouvelle économie verte apparaît comme un facteur de développement durable et de création d'emplois, susceptible de contribuer à l'établissement d'un nouvel équilibre économique, social et environnemental.

1.4 Le CESE se propose avec le présent avis d'analyser les perspectives des «emplois verts durables» et d'identifier les instruments permettant de les soutenir et de les promouvoir.

1.5 Pour évaluer les effets de ces nouvelles politiques, il faut avoir à l'esprit le «solde» entre les nouveaux emplois créés et les

anciens emplois supprimés, c'est-à-dire les emplois dits «noirs» (mines de charbon, construction et entretien des centrales électriques conventionnelles, etc.). Des politiques ciblées de sauvegarde des revenus ainsi que de formation et de reconversion professionnelle doivent accompagner ces changements. La nouvelle économie verte, qui doit être vécue par les travailleurs et par les citoyens comme une grande chance, doit inclure les principes du travail décent et faire office de moteur d'un développement socialement, environnementalement et économiquement durable.

1.6 Une stratégie européenne de transition vers une politique économique et industrielle limitant les émissions de gaz à effet de serre doit se fonder sur le dialogue entre les gouvernements, les partenaires sociaux et la société civile concernant les changements économiques et industriels et les investissements à réaliser dans des technologies propices à la création de nouveaux emplois verts décents et dans le développement de nouvelles «compétences vertes».

1.7 La réussite de cette stratégie présuppose la participation des autorités nationales et locales, des entreprises et des syndicats, sur la base d'un dialogue constant, visant à examiner l'impact sur l'emploi et sur le marché du travail. Sans la participation des partenaires sociaux et de la société civile organisée, aucune avancée ne sera possible. Le CESE se félicite de la création d'une direction générale «Action pour le climat» (CLIM), chargée de coordonner les politiques internes et externes de l'Union concernant la limitation des effets du changement climatique et l'adaptation à celui-ci.

1.8 Le CESE juge indispensable de créer un dispositif permanent de consultation afin d'anticiper les retombées de la transition socio-économique, de coordonner les activités des conseils sectoriels et d'intensifier le dialogue entre les partenaires sociaux et les autorités publiques. L'Agence pour l'environnement devrait également se charger d'assurer la «traçabilité» effective des émissions à tous les niveaux de la production et du transport, selon la méthode de l'analyse du cycle de vie (LCA), conformément aux normes de la série ISO 14040

et aux dispositions du livre vert COM(2001) 68 final et de la communication COM(2003) 302 final sur la politique intégrée des produits. C'est également ce que suggèrent, du moins indirectement, les règlements européens EMAS (761/2001/CE) et Ecolabel 1980/2000/CE.

1.9 L'Union a un rôle déterminant à jouer dans la promotion des emplois verts. S'agissant des investissements, elle devrait privilégier une politique épaulant les activités et les secteurs correspondants, et s'engager conjointement avec les États membres en faveur d'une législation stable, qui diminue sensiblement les charges administratives et tienne systématiquement compte des besoins des PME. En ce qui concerne le marché de l'emploi, elle devrait lancer des programmes spécifiques pour soutenir la formation professionnelle, mais surtout la reconversion des travailleurs menacés par le changement industriel et qui risquent de perdre leur emploi actuel ou leur niveau de revenu. Par des incitations fiscales destinées aux entreprises et aux utilisateurs et par le recours à des fonds dégagés par adjudication publique des quotas d'émissions (ETS), les États membres doivent favoriser l'efficacité énergétique, l'investissement dans les énergies renouvelables et dans les activités de recherche et de développement. Une telle politique s'avère particulièrement urgente et impérative en cette période de crise.

1.10 Les marchés publics ont un rôle important à jouer. Ils génèrent plus de 15 % du PIB européen. Des clauses préférentielles pour les marchandises et les services écologiquement durables peuvent inciter le marché à accélérer les investissements dans les innovations technologiques.

1.11 L'Union dans son ensemble dépense encore trop peu pour la recherche, tant au niveau communautaire que national, puisqu'elle y consacre moins de 2 % du PIB, contre 2,6 % aux États-Unis et 4 % au Japon. L'Europe a besoin d'investir davantage dans la R&D et il est essentiel d'orienter cette recherche vers une société limitant les émissions de gaz à effet de serre.

1.12 Le plus fort potentiel de développement concerne l'ensemble des activités et des emplois traditionnels, qu'il est possible de «verdir». Le rôle de la société civile est essentiel à cette fin. L'éducation environnementale des jeunes générations, la formation professionnelle, la communication et l'information des entreprises, des travailleurs et des citoyens sont des activités préparatoires fondamentales pour l'émergence d'une nouvelle économie verte. Le CESE s'emploie activement à appuyer ces activités via le projet Pinocchio.

1.13 Le monde agricole pourrait pour sa part apporter une contribution de tout premier plan tant à la transformation des modèles de production qu'au développement de l'agroforesterie et à la production de la biomasse. De par le rôle qu'elles jouent dans la protection du territoire et de l'environnement, l'agriculture et ses organisations se situent à la pointe d'une vaste campagne de sensibilisation et d'information concernant les avantages de la nouvelle économie verte.

1.14 La biomasse est de loin la source la plus importante d'énergie renouvelable; les données de 2008 mettent en exergue

au niveau européen une nette prépondérance des sources d'énergie biogènes par rapport à toutes les autres énergies renouvelables. Dans l'UE 27, les deux tiers de l'énergie primaire renouvelable, c'est-à-dire 66,1 % d'un total avoisinant 6 200 pétajoules (PJ), ont été produits à partir de la biomasse.

1.15 Dans un contexte de difficultés économiques et de disponibilités limitées de capitaux, il y a lieu de faire porter l'essentiel des efforts sur un nombre limité de priorités qui soient fondamentales pour l'Europe dans la concurrence mondiale, et destinées à défendre l'environnement et à éviter la perte d'emplois dans les années à venir. Les énergies renouvelables, le transport durable et les logements à très faibles émissions de CO₂ sont les domaines que le CESE considère comme prioritaires.

1.16 Le secteur public doit soutenir autant que faire se peut ces domaines au cours de la phase de transition. Les politiques conjoncturelles (*stop & go*), un cadre réglementaire instable et incohérent et les entraves administratives constituent les principaux obstacles au développement d'activités et d'emplois verts de bonne qualité et dignes de ce nom.

2. Introduction

2.1 Le marché de l'énergie

2.1.1 La crise financière et économique a incontestablement freiné le développement des activités liées à l'ensemble du secteur des nouvelles énergies.

2.1.2 En 2009, les transactions sur le marché du gaz et du pétrole ont connu une chute vertigineuse. En effet, elles ont enregistré un recul de 19 % en valeur, ce qui correspond à plus de 90 milliards de dollars (AIE, Perspectives énergétiques mondiales 2009). En dépit de ce gel de la consommation, les prévisions pour 2030 laissent escompter une augmentation de près de 40 % de la demande d'énergie, qui devrait atteindre 16,8 milliards de tonnes équivalent pétrole (tep).

2.1.3 Les sources d'énergie fossiles continueront malgré tout à représenter plus de 77 % de l'augmentation de la demande pour la période 2007-2030, avec une demande de pétrole qui passera de 85 Mb/j (millions de barils/jour) actuellement à 88 Mb/j en 2015, pour atteindre 105 Mb/j en 2030.

2.1.4 D'après les Perspectives financières mondiales 2009, le changement climatique peut être combattu et maîtrisé, mais cela ne peut se faire qu'au prix d'une transformation profonde du secteur énergétique. Le rapport propose le «Scénario 450», fondé sur des actions radicales et un calendrier rigoureux, afin de limiter à long terme la concentration de CO₂ dans l'atmosphère à 450 ppm (parties par million) et de maintenir l'augmentation de la température mondiale à 2 °C maximum par rapport aux niveaux préindustriels. Dans ce scénario - selon l'IEA - la demande de combustibles fossiles devrait culminer d'ici à 2020 et les émissions de CO₂ liées à l'énergie être ramenées à 26,4 Gt (gigatonnes) en 2030 par rapport à 28,8 Gt en 2007.

2.2 L'efficacité énergétique

2.2.1 Les programmes d'efficacité énergétique de l'Union européenne ont pour but de réduire l'intensité énergétique de 3,3 % par an sur la période 2005/2020, ce qui devrait permettre d'économiser 860 Mtep/an. Cet objectif ambitieux, qu'il faudrait dans la mesure du possible assortir de mesures contraignantes, nécessite des investissements colossaux qui devraient à leur tour générer des économies significatives, que la Commission évalue à 100 milliards d'euros par an (Communication de la Commission - Plan d'action pour l'efficacité énergétique: réaliser le potentiel, COM(2006) 545 final).

2.2.2 Le CESE s'est exprimé très favorablement dans plusieurs avis sur les initiatives européennes relatives à la diffusion de programmes d'efficacité énergétique⁽¹⁾. Mais il a malheureusement dû constater que les États membres ne faisaient pas preuve du même enthousiasme⁽²⁾. Le Comité rappelle qu'il est un aspect des politiques vertes qui est souvent négligé: leur apport bénéfique pour l'économie. L'"économie verte" constitue en effet une des voies à suivre pour sortir de la crise mondiale. Cette économie en phase d'émergence est en train de susciter de nouvelles possibilités d'emploi. M. Dimas, membre de la Commission européenne, a déclaré que sur la prochaine décennie, elle produira deux millions de postes de travail dans l'UE. Elle n'a donc rien d'un luxe.»⁽³⁾

2.2.3 La Commission doit s'apprêter à revoir la stratégie en matière d'efficacité énergétique. Les progrès enregistrés jusqu'ici n'ont pas donné les résultats escomptés. La stabilisation relative du prix du pétrole, qui est passé du niveau record de 147,27 dollars le baril le 11 juillet 2008 à une valeur moyenne de 53,56 dollars en 2009 (en 2008, le prix moyen du baril était de 91,48 dollars) (WTRG Economics) n'a certes pas favorisé les investissements.

2.2.4 La révision de la directive sur la performance énergétique des logements et des bureaux, qui élargira sensiblement l'éventail des destinataires obligés de procéder à des interventions structurelles sur les nouveaux logements et sur les logements à rénover, la législation sur les émissions des voitures et véhicules commerciaux légers exigent un effort considérable de la part de l'industrie pour atteindre les objectifs fixés en matière d'émissions, qui devraient se traduire par d'importants gains d'efficacité et une diminution correspondante de la consommation.

2.2.5 L'édition 2009 de l'EurObserv'ER (EurObserv'ER 2009 – État des énergies renouvelables en Europe - 9e bilan EurObserv'ER) a analysé dans 14 États membres de l'UE (Allemagne, France, Espagne, Danemark, Suède, Italie, Autriche, Pologne, Finlande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Slovaquie, Slovénie et Luxembourg) l'impact direct sur l'emploi des différentes technologies liées aux énergies renouvelables. En 2008, les technologies en matière d'énergies renouvelables ont permis de créer ou de préserver un total de 660 000 emplois. Parmi ceux-ci plus de 42 % (soit environ 278 000) sont directement imputables aux sources d'énergie biogènes (de la biomasse dans un sens plus

restreint). Les investissements dans les technologies d'exploitation de la biomasse créent des emplois stables, réduisent la dépendance énergétique de l'Europe et améliorent sensiblement le niveau des émissions de CO₂.

3. La crise et les emplois verts

3.1 La crise économique grève lourdement les comptes publics. Le déficit agrégé de la zone euro a été de 6,4 % en 2009 et est estimé par la Commission à 6,9 % pour 2010. Des plans de désendettement rigoureux s'imposent afin de ramener à brève échéance le déficit dans le cadre des paramètres du pacte de stabilité. Lorsque l'on évoque la nécessité de stimuler la croissance verte, le CESE met en garde contre les déclarations rhétoriques et l'inaction politique.

3.2 Les ressources disponibles pour poursuivre les programmes en faveur des énergies renouvelables et les programmes d'efficacité énergétique ne cessent de décroître. Les États membres devront destiner aux programmes d'efficacité énergétique ainsi qu'aux investissements dans les secteurs des énergies renouvelables, de la mobilité durable et des transports en général plus de la moitié prévue des moyens financiers dégagés par adjudication publique des droits d'émissions (ETS).

3.3 Il existe un risque d'avoir une perception faussée de la lutte contre le changement climatique, réduite à la seule limitation de la consommation. Il faut au contraire prendre en compte le retour énergétique sur investissement (EROI - *Energy Return On Investment*) et lier la notion de durabilité à celle de développement et promouvoir une nouvelle économie qui ne soit pas axée sur une «récession durable», un «chômage acceptable», ce qui conduirait inexorablement à la dégradation des conditions de vie des citoyens, sans améliorer de manière significative la santé de la planète.

3.4 Les entreprises, notamment les PME, subissent dans le même temps un net resserrement du crédit. L'amenuisement des ressources disponibles pour les activités ordinaires rend quasiment impossible le développement des investissements en faveur des restructurations, souvent onéreuses et qui ne sont amorties qu'après quelques années. Des politiques de soutien ciblées sont nécessaires.

3.5 L'OIT, en faisant connaître sa position en réponse à une récente initiative de la Commission (Duncan Campbell, directeur du Département de l'analyse économique et des marchés du travail du BIT), a proposé la définition suivante:

«Les emplois verts peuvent se définir comme des emplois réduisant l'«empreinte» environnementale:

- en réduisant la consommation d'énergie et d'eau et la production de déchets;
- en «décarbonisant» et en dématérialisant l'économie;
- en réduisant les émissions de gaz à effet de serre;

⁽¹⁾ JO C 10 du 15.1.2008, p. 22–35.

⁽²⁾ JO C 77 du 31.3.2009, p. 54–59, JO C 318 du 23.12.2009, p. 39–42.

⁽³⁾ JO C 277 du 17.11.2009, p. 20.

— en appliquant des politiques d'adaptation au changement climatique;

— en protégeant et en assainissant l'écosystème.

3.6 D'après l'OIT, qui a réalisé depuis quelques années des études sectorielles dans le domaine des emplois verts, en coopération avec les organisations internationales des employeurs et des syndicats, les secteurs qui devraient être en première ligne sur ces questions sont les suivants:

Énergie	Gazéification intégrée/séquestration du carbone
	Cogénération (production simultanée de chaleur et d'électricité)
	Énergies renouvelables (énergie éolienne, énergie solaire, biocarburants, géothermie, hydraulique à petite échelle); piles à combustible
Transports	Véhicules plus économes en carburant
	Véhicules hybrides-électriques, électriques, et à piles à combustible
	Covoiturage
	Transports publics
	Transports non motorisés (vélo, marche) et modifications des politiques d'aménagement du territoire et des modes de peuplement (réduction des distances à parcourir et de la dépendance à l'égard des transports motorisés)
Entreprises	Contrôle de la pollution (épurateurs et autres techniques d'aspiration)
	Efficacité de l'énergie et des matériaux
	Techniques de production propres (prévention des substances toxiques)
	Cycles de production conçus selon le principe «du berceau au berceau» (systèmes en boucle fermée selon la définition de William McDonough et Michael Braungart)
Bâtiments	Éclairage, appareils et matériels de bureau à haute efficacité énergétique
	Chauffage et refroidissement solaires, panneaux solaires
	Réaménagement des bâtiments anciens à l'aide des nouvelles technologies
	Bâtiments verts (fenêtres, isolation, matériaux de construction, chauffage, ventilation et conditionnement de l'air éco-énergétiques)
	Bâtiments solaires passifs, bâtiments à émissions nulles

Gestion des matériaux	Recyclage
	Responsabilité étendue des producteurs, rappel des produits et remanufacturation
	Dématérialisation
	Durabilité et réparabilité des produits
Commerce de détail	Promotion de produits efficaces et utilisation de l'écoétiquetage
	Plus grande proximité des magasins et des zones résidentielles
	Minimisation des distances d'expédition (du lieu d'origine des produits au lieu de distribution)
	Nouvelle économie des services (vente de services, pas de produits)
Agriculture	Conservation des sols
	Réduction de la consommation des ressources en eau
	Méthodes de culture biologiques
	Réduction de la distance entre l'exploitation et le marché
Foresterie	Projets de boisement et de reboisement
	Agroforesterie
	Gestion durable des forêts et systèmes de certification
	Fin du déboisement

3.7 Dans la plupart des secteurs, les emplois verts devront se caractériser par un niveau élevé de compétence et de formation professionnelle.

4. Les principaux acteurs et les exemples de bonnes pratiques

4.1 Une audition (CESE, 23 mars 2010) a été organisée, au cours de laquelle quelques-uns des principaux représentants du monde associatif ont enrichi le débat par leur contribution.

4.2 Le président de la Confartigianato (confédération italienne de l'artisanat) de Bergame a présenté la semaine verte de l'énergie: 16 actions de sensibilisation et de discussion, 80 rapporteurs, plusieurs centaines de participants réunis pour approfondir les aspects réglementaires et techniques des économies d'énergie et de la durabilité environnementale. Il s'agit là d'un excellent exemple du rôle que les organisations catégorielles peuvent et doivent jouer dans la diffusion d'une nouvelle culture. De nouveaux services relatifs à l'énergie ont été présentés, tels que le «guichet énergie», qui dispense des conseils spécialisés aux entreprises; l'accompagnement en matière de crédit», afin de soutenir les investissements avec l'aide du consortium de garantie de l'organisation; la «formation» technique, en coopération avec la faculté d'ingénierie de l'université de Bergame.

4.3 Le représentant du WWF en charge de la politique climatique et énergétique européenne a souligné dans son intervention l'impact positif que l'économie verte devrait avoir sur l'emploi, selon les études réalisées par son organisation. Les organisations environnementales sont bien entendu tout à fait favorables à une politique de soutien aux énergies à faible intensité carbonique ou, mieux encore, à taux d'émission zéro.

4.4 Le président du syndicat polonais des mines et de l'énergie a pointé les risques d'une politique qui pénalise de manière excessive les emplois dits «noirs». Il est impératif de préserver l'emploi grâce à des initiatives visant à créer de nouveaux emplois afin de compenser ceux qui seront supprimés. Il convient de penser en termes de «solde» entre les nouveaux emplois créés et les anciens emplois perdus. La question des salaires doit elle aussi être considérée avec beaucoup d'attention: certains nouveaux emplois verts sont moins bien rémunérés et le coût du kilowatt produit par le charbon est deux fois moins élevé que celui produit à partir de sources d'énergies renouvelables. Sans des politiques adaptées de soutien à l'emploi, il existe un risque réel de voir le chômage rapidement multiplié par deux. Il convient également de prévoir des formes appropriées de soutien à la mobilité des travailleurs.

4.5 Le président de la Fédération de l'industrie européenne de la construction a fait part du fort engagement et intérêt des entreprises européennes vis-à-vis de la modernisation et de l'amélioration de la performance des logements et des locaux professionnels publics et privés. Ce secteur ne réclame pas d'aides économiques particulières, mais aspire à une législation stable, garantie pour un certain nombre d'années, afin de pouvoir planifier des investissements et des programmes industriels. Le secteur de la construction doit pouvoir compter sur un flux financier approprié et continu, plutôt que sur des aides à court terme. Une politique fiscale adaptée pourrait inciter les ménages à s'orienter vers ce type d'investissement. Les entreprises sont disposées à apporter leur concours en ce qui concerne les indispensables mesures de formation de leurs salariés.

4.6 La présidente du Conseil des architectes d'Europe (CAE) a souligné la nécessité de développer encore la formation en matière d'architecture durable en Europe, de manière à promouvoir une vision globale de la programmation des interventions territoriales, d'où la nécessité de repenser la profession. Selon le CAE, il y a lieu de définir, en accord avec les organisations des constructeurs, des objectifs ambitieux en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité énergétique des bâtiments. Le CAE, se fondant sur des expériences négatives récentes, a émis des doutes quant aux résultats d'un partenariat public-privé (PPP) en matière de marchés publics.

4.7 Le représentant de la Commission a mis en avant le potentiel élevé de création d'emplois. Les estimations font état de plus d'un million de nouveaux emplois. Le succès du deuxième congrès de la géothermie atteste de l'évolution possible dans ce domaine. En Suède par exemple, 33 pompes à chaleur par millier d'habitants ont été installées, contre 0,1 en Espagne. Les barrières administratives sont un sérieux frein au développement des énergies renouvelables. L'efficacité énergétique est la clé de voûte de tout le système, en particulier en ce qui concerne les bâtiments. Les emplois verts qui bénéficie-

ront de l'aide des plans d'action nationaux seront durables et compétitifs.

4.8 L'intervention, très riche en éléments de réflexion et en informations, du représentant de l'université économique et technique de Berlin (*Technische Universität Berlin*) a mis en lumière la forte concurrence qui s'exerce au niveau international sur le marché des énergies renouvelables. Les États-Unis et la Chine en particulier se disputent ce marché. La Chine et Taïwan réalisent près de 50 % des exportations de panneaux solaires.

4.9 Le représentant de l'une des principales entreprises espagnoles de fabrication de turbines éoliennes a fait valoir l'importance stratégique de son secteur, qui doit son développement à des politiques intelligentes et courageuses, qui ont stimulé les investissements et ont été source de valeur ajoutée pour l'économie. En dépit de la crise, les perspectives futures sont favorables, à condition de poursuivre les politiques en faveur des énergies renouvelables. Lors de son intervention, il a cité le Président Obama: «*The nation that leads the clean energy economy will be the nation that leads the global economy*» («c'est de la suprématie dans l'économie des énergies propres que viendra la suprématie dans l'économie mondiale») (discours sur l'état de l'Union, prononcé par Barack Obama le 27 janvier 2010).

4.10 En conclusion, une responsable de la CES a souligné que la Confédération européenne des syndicats s'efforce d'appuyer les politiques de promotion et de soutien des emplois verts, qui doivent respecter la dignité des travailleurs, leurs droits et leur niveau de rémunération. Par définition, un travail vert doit être un travail décent. La CES juge indispensable de mener des politiques de transition, de soutien à la formation et d'anticipation des changements industriels.

5. Quelles sont les perspectives?

5.1 Ces dernières années, les évaluations chiffrées les plus diverses se sont succédées, concernant les bénéfices potentiels sur l'emploi engendrés par les emplois verts, les mesures d'efficacité énergétique et les initiatives de lutte contre le changement climatique. Ces estimations font état de centaines de milliers de nouveaux emplois, lesquels ont toutefois du mal à se concrétiser. L'évaluation de l'accroissement net, c'est-à-dire en décomptant les emplois supprimés dans le secteur considéré, pose un sérieux problème.

5.2 Actuellement, les emplois «verts» sont au nombre de 4,6 millions si l'on se réfère aux éco-activités au sens strict. Ce chiffre devrait être de 8,67 millions, soit 6 % des travailleurs de l'UE 27, si l'on prend en compte les activités liées à des ressources environnementales, telles que la foresterie ou l'écotourisme. En se fondant sur la définition la plus large, l'on arrive à un chiffre impressionnant, à savoir un total de 36,4 millions de travailleurs, c'est-à-dire 17 % de la main-d'œuvre, en considérant également les activités indirectes et la sous-traitance (GHK et al. (2007)). Dans son récent document sur l'emploi en Europe (*L'emploi en Europe en 2009*), la Commission met bien en évidence ces différences. La croissance s'est plus particulièrement fait sentir dans le secteur des énergies renouvelables, l'agriculture biologique et, dans une moindre mesure, les activités liées à la rénovation du patrimoine immobilier.

5.3 Les principaux domaines d'activité. La construction

5.3.1 Avec 16,3 millions de travailleurs, c'est-à-dire 7,6 % de l'emploi total, le secteur de la construction se situe en tête des activités industrielles européennes: son chiffre d'affaires en 2008 a été de 1 305 milliards d'euros, soit 10,4 % du PIB. Les activités de sous-traitance emploient plus de 32 millions de travailleurs (FIEC, rapport annuel 2009).

5.3.2 L'industrie européenne de la construction participe activement à des projets et des initiatives visant à l'amélioration de l'efficacité et des économies d'énergie: dans le cadre du 7^e programme-cadre, mentionnons les projets Sunrise, pour l'intégration du photovoltaïque dans les bâtiments, Cygnum, pour la réalisation de panneaux en bois préisolés - en utilisant des matériaux recyclés à faible coût qui permettront une plus grande accessibilité à un logement à faible consommation d'énergie -, et Mobi3con, un système opérationnel en trois dimensions à utiliser sur les chantiers, pour prévenir toutes les erreurs de conception et de réalisation, pour lequel la FIEC (Fédération de l'industrie européenne de la construction) prévoit des économies jusqu'à 6,2 milliards d'euros.

5.3.3 Malgré les graves répercussions de la crise financière, qui dans certains pays comme l'Espagne et l'Irlande ont de fait figé le marché, le secteur estime qu'au moins 800 000 nouveaux emplois devront être créés dans les années à venir pour des techniciens spécialisés et des ingénieurs, dans le cadre des programmes de performance énergétique des bâtiments. Rien que pour la France, les emplois dans le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments devraient passer de 169 000 en 2007 à 320 000 en 2012 (étude de l'ADEME, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 2008).

5.3.4 Parmi les secteurs qui devraient faire appel à un nombre croissant de travailleurs figure celui des sociétés de services énergétiques (ESCO, *Energy Service Company*) (sociétés réalisant des interventions destinées à améliorer l'efficacité énergétique, prenant à leur compte le risque de l'initiative et libérant le client final de toutes les charges en matière d'organisation et d'investissement). L'essor de ces sociétés a été contrecarré dans certains pays par les grands producteurs, qui ont craint une forte baisse de la consommation (*).

5.3.5 La formation professionnelle et la formation continue sont la condition sine qua non d'une bonne gestion des réformes industrielles: la FIEC, Fédération de l'industrie européenne de la construction, et la FETBB, Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois, collaborent activement en vue de développer des initiatives conjointes en matière de qualifications professionnelles et de projets de formation transfrontaliers.

5.4 Les énergies renouvelables

5.4.1 En 2008, l'industrie photovoltaïque employait 190 000 personnes (130 000 emplois directs et 60 000 emplois indirects). Grâce au soutien dont bénéficie le marché de l'UE 27, l'industrie prévoit d'offrir d'ici à 2030 2,2 millions d'emplois, mais pour un effet net très limité: dans l'hypothèse de 15 % d'exportations, le solde net d'ici à 2030 pour l'UE 27 sera

d'environ 162 000 emplois (20 000 en 2010 et 49 000 en 2020) (EPIA, European Photovoltaic Industry Association (Association européenne de l'industrie photovoltaïque), 2009).

5.4.2 L'industrie photovoltaïque fait appel à une main-d'œuvre hautement spécialisée, tant en ce qui concerne la recherche et le développement que l'entretien. Les architectes et les ingénieurs devront étudier l'intégration de ces dispositifs dans des environnements urbains caractérisés par des centres historiques présentant une haute valeur paysagère et artistique. En Europe, la capacité installée cumulée est passée de 1 981 MW en 2005 à 9 405 en 2008 et a pratiquement doublé entre 2007 et 2008 (EPIA - Global Market Outlook for Photovoltaics until 2013, étude réalisée en 2009 en collaboration avec le cabinet A.T. Kearney). Il convient d'organiser des cours spécialisés pour former dès à présent au moins 50 000 nouveaux travailleurs par an jusqu'en 2030. Les masters et les cours postuniversitaires préparant spécifiquement à l'utilisation de l'énergie photovoltaïque sont encore insuffisants.

5.4.3 Avec une puissance installée de 64 935 MW fin 2008, l'énergie éolienne est aujourd'hui déjà la première source d'énergie renouvelable. En 2007, elle représentait 108 600 emplois directs, et un nombre total de 154 000 emplois en tenant compte des emplois indirects. 59 % de ces emplois concernent l'industrie des turbines éoliennes et des composants. L'Allemagne, l'Espagne et le Danemark sont les pays comptant le plus grand nombre de travailleurs dans ce domaine (EWEA, European Wind Energy Association (Association européenne de l'énergie éolienne), 2009). L'association européenne du secteur estime que le nombre de ces travailleurs pourrait plus que doubler d'ici 2020 pour s'élever à 330 000.

5.4.4 Selon une étude réalisée en Espagne, pays qui a énormément investi dans les énergies alternatives, l'emploi devrait passer de 89 001 unités en 2007 à 228 000-270 000, par référence à deux scénarios distincts (ISTAS, Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud, 2009).

5.5 Les transports

5.5.1 L'industrie automobile et les transports routiers emploient près de 2,2 millions de travailleurs, chiffre qui atteint 9,8 millions si l'on tient compte des emplois dérivés (ACEA - Association des constructeurs européens d'automobiles), auxquels il faut ajouter les salariés des transports publics et ceux des transports privés. Le nombre total dépasse 16 millions de personnes si l'on prend en compte les chemins de fer, les compagnies de navigation, l'industrie et les services liés au transport aérien et le transport de marchandises sur route.

5.5.2 Ce secteur a énormément souffert de la crise, avec un repli de la production de 7,6 % pour les autobus, de 21,6 % pour les automobiles, de 48,9 % pour les minibus, et de 62,6 % pour les camions. La production s'est véritablement effondrée. La situation n'est pas meilleure dans les autres branches des transports, qui accusent un déclin généralisé des commandes et de l'activité.

(*) JO C 77 du 31.3.2009, p. 54-59, JO C 318 du 23.12.2009 p. 39-42.

5.5.3 Le secteur des transports sera plus que d'autres touché par les défis technologiques inhérents au paquet climatique et par la législation afférente concernant les émissions de CO₂. L'inclusion des émissions générées par les transports aériens dans le système européen d'échange de quotas d'émission (ETS) mettra en difficulté les flottes les plus obsolètes, contraintes de payer des pénalités énormes pour leurs émissions. De plus, comme l'a déjà affirmé le CESE ⁽⁵⁾ à propos du transport maritime, «il est nettement plus compliqué [d']appliquer [ce système] à cette branche du transport qu'au secteur aéronautique, en particulier dans le cas de l'affrètement à la demande, car les spécificités concrètes du transport maritime compliquent singulièrement les calculs requis par ce dispositif».

5.5.4 L'on s'attend à une croissance soutenue (et souhaitée) des activités ferroviaires, tant en ce qui concerne le transport de passagers que celui de marchandises. La hausse devrait être de 1 200 000 emplois pour le transport de passagers et de 270 000 emplois pour le transport de marchandises, contre une baisse de quelque 700 000 unités pour le transport routier (étude Syndex, CES et Istas, 2007) d'ici à 2030.

5.5.5 La mobilité urbaine durable, s'appuyant sur une politique claire en faveur des modes de transport non motorisés tels que le vélo ou les déplacements à pied, améliorera la qualité de la vie et contribuera de manière conséquente à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

6. Actions positives pour la promotion des emplois verts

6.1 Des interventions majeures s'imposent de la part à la fois du secteur public, du secteur privé et d'un partenariat public-privé, pour relever les défis à venir, qui consistent à conjuguer le développement économique avec une réduction significative des émissions nocives et la possibilité de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

6.2 À l'heure actuelle, l'état des finances publiques n'offre pas une marge de manœuvre significative, à la suite des interventions pratiquées pour soutenir un système financier en crise profonde et de la crise économique consécutive, qui a fait fondre les recettes fiscales de tous les États membres.

6.3 Le CESE propose la création d'un «Fonds souverain européen» garanti par la BEI et par des ressources spécifiques qui devraient être dégagées par le système européen des banques centrales et par la BCE, dans le but d'assurer la réalisation des objectifs d'efficacité et d'économies d'énergie. Un «plan Marshall» européen est nécessaire afin d'être bien armé pour affronter les exigences financières liées à la lutte contre le changement climatique.

6.4 La BEI, qui a le mérite d'être déjà engagée dans le financement d'activités liées au développement des énergies renouvelables, pourrait assurer la gestion de ce fonds et ventiler les ressources via les canaux du système bancaire européen.

6.5 Le principal problème est celui de la rationalisation des ressources. Il est indispensable de canaliser et de coordonner les Fonds structurels, les ressources du Fonds social européen et celles du 7^e programme-cadre. La Commission, avec la nouvelle DG Énergie, pourrait se charger de cette coordination.

6.6 Des ressources financières privées sont nécessaires. Les initiatives relevant d'un partenariat public-privé devraient faire l'objet d'incitations opérationnelles et fiscales dans un cadre de référence fiable et stable.

6.7 Les organisations représentatives des entreprises et des travailleurs et les associations de la société civile engagées sur ce terrain peuvent jouer un rôle de premier plan pour ce qui est de diffuser les techniques, de faire connaître les possibilités existantes, de sensibiliser, d'éduquer et de former. La société civile devrait toujours être impliquée dans ce type de projets.

6.8 Les TIC ont un rôle fondamental à jouer dans l'optimisation des ressources. Une étude récente de la Commission («The implications of ICT for Energy Consumption», e-Business Watch, Study report n° 09/2008, http://www.ebusiness-watch.org/studies/special_topics/2007/documents/Study_09-2008_Energy.pdf) met en évidence la nécessité d'exploiter tout le potentiel des TIC ⁽⁶⁾. Cela pourrait avoir une incidence très favorable sur la création de nouveaux emplois verts.

6.9 En ce qui concerne l'efficacité énergétique des bâtiments, le CESE a défini dans l'un de ses avis ⁽⁷⁾ les politiques adéquates à mener en vue de faciliter les contrôles sur les normes énergétiques des bâtiments et d'offrir aux utilisateurs finaux des facilités pour l'achat et la mise en œuvre d'équipements appropriés et la réalisation de travaux de rénovation concernant l'isolation thermique.

6.10 S'agissant des énergies renouvelables, il y a lieu de promouvoir des actions concernant le soutien à la R&D et des programmes visant la création d'un marché stable et auto-suffisant, en soutenant les entreprises et les utilisateurs finaux via des allègements fiscaux et des incitations à la production et à la consommation d'énergies renouvelables. Ces programmes devraient être conçus à long terme, selon le modèle en vigueur en Allemagne, qui a prévu une diminution progressive des interventions publiques, en mettant les opérateurs et le public en mesure de programmer leurs investissements.

⁽⁵⁾ JO C 277 du 17.11.2009, p. 20.

⁽⁶⁾ JO C 175 du 28.7.2009, p. 87-91.

⁽⁷⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 62-71.

6.11 Un chapitre spécifique devra être consacré à l'éducation et à la formation ⁽⁸⁾. La première est indispensable à la diffusion des connaissances et à la sensibilisation des générations futures,

tandis que la seconde est essentielle pour faire progresser les nouvelles technologies liées au développement de l'efficacité énergétique et à la lutte contre le changement climatique.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁸⁾ JO C 277 du 17.11.2009 p.15-19.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Renforcer l'efficacité de la politique énergétique de l'Union européenne en faveur des PME et en particulier des microentreprises» (avis d'initiative)

(2011/C 44/19)

Rapporteur: **M. DAVOUST**

Le 16 juillet 2009, 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:

«Renforcer l'efficacité de la politique énergétique de l'Union européenne en faveur des PME et en particulier des microentreprises».

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 1^{er} juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Au niveau de l'Union européenne:

- adopter une approche «Think small first» de la politique énergétique, garantissant la participation des organisations des petites et micro entreprises au processus législatif et des analyses d'impact allant jusqu'aux plus petites entreprises en favorisant l'approche sectorielle;
- installer avec les organisations de PME une enceinte de dialogue permanent sur l'impact de la politique énergétique de l'UE sur les entreprises, en particulier les plus petites;
- définir, en lien avec les organisations d'entreprises concernées, les mesures que les programmes européens doivent prendre en compte pour permettre à ces entreprises de s'adapter au mieux aux orientations de l'Union européenne;
- analyser l'impact sur les différentes catégories de PME des programmes pour l'éco-efficacité et diffuser un guide des meilleures pratiques;
- simplifier les modalités d'accès et d'utilisation des programmes de l'Union européenne existants dans le secteur de l'efficacité énergétique pour les PME;
- adopter un plan d'appui aux innovations éco-énergétiques et créer un instrument financier de soutien à l'innovation adapté aux besoins des petites et microentreprises;
- créer un cadre pour renforcer la présence et l'activité des ESCO (Energy Service Companies – Sociétés de prestation de services d'énergie) au niveau national en faveur des petites entreprises;
- simplifier l'accès des fonds structurels aux petites entreprises, notamment par l'intermédiaire de leurs organisations;

- créer un cadre favorable à la diffusion de la microgénération dans les États membres.

1.2 Au niveau des États membres:

- créer une enceinte nationale de dialogue avec les organisations de PME;
- développer des programmes de formation et d'information via des campagnes sectorielles et des guichets uniques, positionnés prioritairement dans les organisations intermédiaires d'entreprises concernées;
- aider le financement des investissements, réduire les coûts d'assurances et créer des incitants fiscaux;
- construire des synergies financières UE/États membres/organisations d'entreprises favorisant la mise en place de différentes formes d'aides aux petites entreprises;
- mettre en place, dans les organisations intermédiaires, des conseillers environnementaux et en énergie ainsi que des services indépendants de diagnostic et de conseil énergétique.

1.3 Au niveau des régions:

- intégrer l'accompagnement et le conseil énergétique ainsi que la formation,
- l'appui à l'innovation et le financement aux investissements dans les priorités des programmes régionaux;
- soutenir la microgénération par les fonds structurels.

2. Introduction

2.1 Contexte de l'avis

2.1.1 L'Union européenne a mis en place une politique de renforcement de l'efficacité énergétique qui est de même un des volets de la stratégie UE 2020. Le principal impact sur les PME est la modification en profondeur de leur accès à l'énergie et son utilisation rationnelle dans l'entreprise. Jusqu'à maintenant, les travaux de l'Union européenne relatifs à l'efficacité énergétique n'ont pas évoqué spécifiquement la situation des petites et des micro-entreprises et leur impact sur ces entreprises n'est pas connu.

2.1.2 Dans ce contexte, il faut rappeler que dans son avis «Promouvoir les politiques et les programmes en faveur de l'efficacité énergétique à l'échelon des utilisateurs finaux» du 1^{er} octobre 2009 ⁽¹⁾, le CESE a recommandé d'intensifier les efforts visant à impliquer systématiquement les utilisateurs finaux, notamment les petites entreprises; notamment: 1) renforcer l'aspect sectoriel des politiques de l'Union européenne, 2) simplifier les programmes européens liés à l'énergie, 3) analyser l'impact des politiques d'efficacité énergétique sur les utilisateurs finaux, notamment les PME et d'en mesurer les résultats, 4) créer au niveau européen un groupe d'experts et un réseau d'organismes indépendants œuvrant en faveur de l'efficacité énergétique et orienté vers les utilisateurs finaux, notamment les PME et les entreprises artisanales.

2.2 Objet de l'avis

2.2.1 Le CESE estime essentiel d'aborder le sujet selon l'approche du Small Business Act et du principe «Think small first», base de la réflexion et de l'élaboration des politiques et programmes de l'Union européenne. L'avis se concentre sur les effets de la politique énergétique de l'Union européenne sur les petites et micro-entreprises qui représentent 92 % des entreprises de l'Union européenne ⁽²⁾.

2.3 Cadre et limites de l'avis

2.3.1 L'avis du CESE a pour vocation de donner des éléments de base pour inciter les autorités européennes à prendre en compte les PME et tout spécialement les petites et les micro-entreprises dans les futures politiques de l'Union européenne. Il n'abordera pas la question de la «verdisation» des emplois mais, il tient compte des mesures d'accompagnement des salariés dans le contexte de l'adaptation des entreprises aux priorités de la politique énergétique.

3. Observations générales

3.1 L'impact général de la politique énergétique sur les petites entreprises

Le CESE souligne que les objectifs de la politique énergétique de l'UE peuvent offrir d'importantes opportunités de développe-

ment à certains types de PME et donc de création de nouveaux emplois. Dans ce contexte, quatre situations différentes caractérisent les petites et microentreprises en matière de politique énergétique:

3.1.1 **Les utilisatrices d'énergie:** la plupart des petites et microentreprises rencontrent quatre problèmes: 1) elles ne connaissent pas encore les avantages d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie, 2) elles ne mesurent pas l'impact des mesures d'économie d'énergie sur leur activités et sur leur main d'œuvre, 3) elles ne savent pas quels choix exercer ni avec qui les réaliser, 3) elles manquent de ressources financières pour leurs investissements éco-énergétiques qui, de plus, ont un retour dans le temps trop long.

3.1.1.1 Ce manque d'information est dû en particulier au fait que, vu leur taille, elles ne disposent pas en interne de personnel spécialisé dans les questions énergétiques et environnementales.

3.1.1.2 Le problème du retour sur investissement: les investissements destinés à réduire la consommation d'énergie peuvent atteindre de montants très élevés or le taux de retour peut être très faible à court terme. Dans la plupart des cas, le coût ne pourra pas être transféré sur l'activité de production ou de service et les économies d'énergie réalisées ne pourront compenser les investissements qu'à très long terme.

Ce retour sur investissement est souvent supérieur à 5 ans, ce qui représente un frein pour les petites entreprises.

3.1.2 **Les entreprises installatrices** de produits et systèmes ou fournissant de la maintenance destinés à améliorer l'utilisation de l'énergie, jouent un rôle de vulgarisation des techniques éco-énergétiques auprès des consommateurs. Sont particulièrement concernés:

3.1.2.1 **Les activités du bâtiment**, avec la mise en œuvre de systèmes d'éco-construction et d'usage de produits éco-énergétiques, ou d'installation de systèmes d'énergie renouvelable: les petites entreprises installant des produits innovants font état des réticences des compagnies d'assurances d'accorder les garanties nécessaires, comme les garanties décennales, au prétexte que la stabilité et l'efficacité du produit dans le temps ne sont pas prouvées. Cette réticence vient freiner l'introduction des écotechnologies auprès des consommateurs.

Le CESE propose 1) de développer des programmes de formation des professionnels du bâtiment sur les nouvelles techniques de l'écoconstruction, les écomatériaux ainsi que sur les nouvelles approches pour évaluer la performance énergétique des bâtiments, 2) de réduire le coût des assurances par la mise en place au niveau de l'Union européenne d'un instrument financier ou autre permettant de réduire le coût du risque pris par les assurances.

⁽¹⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 39.

⁽²⁾ En 2007, sur plus de 20,104 millions d'entreprises dans l'UE 27: 18,16 millions sont des micro-entreprises (moins de 10 employés), 1,49 millions de petites entreprises (10 à 25 employés), 303 400 moyennes entreprises (26 à 250 employés), 159 000 grandes entreprises de plus de 250 employés. Les micro-entreprises représentent 30 % de l'ensemble des emplois, 21 % pour les petites entreprises, 17 % pour les moyennes et 33 % pour les grandes. Sources: EIM Business & Policy Research, EUROSTAT.

3.1.2.2 *Les activités de service d'installation et maintenance d'appareillages de réduction de la consommation d'énergie chez les particuliers et les entreprises.*

Les PME de ce secteur subissent la concurrence directe des grands producteurs d'énergie qui interviennent sur tout le territoire national par le biais de structures directement créées et contrôlées par elles; totalement dépendantes des grands groupes qui les contrôlent, elles sont plus intéressées à la vente d'énergie traditionnelle plutôt que d'améliorer l'efficacité énergétique de leurs clients.

Le CESE 1) estime que les autorités européennes et nationales doivent surveiller ce marché afin d'en garantir la pleine transparence et éviter les situations d'abus de positions dominantes, 2) demande à développer des programmes de formation des PME pour renforcer leur rôle de prescripteur et de conseil auprès des particuliers et des entreprises.

3.1.3 ***Les petites entreprises concevant et fabriquant des produits destinées à économiser l'énergie*** sont particulièrement innovantes dans le secteur des matériaux et équipements durables.

3.1.3.1 Dans la réalité, les petites entreprises innovantes doivent faire face à de nombreuses difficultés pour mettre au point leur produit, le breveter (brevet européen?) et le placer sur le marché. Elles s'opposent souvent à des situations de quasi monopole de grands groupes ou de grands laboratoires industriels ainsi qu'à des systèmes de plus en plus complexes de certification qui aboutissent à juguler les innovations et interdire de fait l'accès au marché des innovations des petites entreprises.

3.1.3.2 Le CESE estime que plusieurs actions soient engagées:

- mettre en place un plan de l'Union européenne à l'image du programme américain SBIRE destiné à aider les organisations intermédiaires de petites entreprises ⁽³⁾ à détecter les innovations éco-énergétiques, soutenir leur mise au point, leur certification et leur brevetage, faciliter leur accès au marché;
- créer un instrument financier souple et facilement accessible, pour soutenir à des taux zéro ou très réduits les innovations de matériaux et équipements durables;
- mettre en place des procédures techniques simplifiées, neutres et accessibles de normalisation et de certification des innovations éco-énergétiques des petites entreprises et veiller à ce que la normalisation et la certification ne soient pas utilisées comme des barrières à l'entrée des marchés de l'efficacité énergétique. Cela pourrait être évité en imposant une analyse d'impact pour toute norme technique européenne harmonisée avant son adoption définitive.

⁽³⁾ Les organisations intermédiaires représentatives des petites entreprises sont, selon les Etats membres, inter alia: les Chambres de Métiers et d'Artisanat, Chambres de commerce, organisations sectorielles de branches, associations d'entreprises. Reconnues par les pouvoirs publics pour leur représentativité, elles agissent en faveur de l'ensemble des entreprises de leur territoire et mènent des actions groupées et collectives en leur faveur.

3.1.4 ***Les petites entreprises productrices d'énergie: le cas de la microgénération***

3.1.4.1 Opportunité sous-estimée, mais qui se développe dans de nombreux États membres, la «microgénération», génération d'énergie par les entreprises, est une méthode alternative. La centrale énergétique peut être alimentée avec des sources renouvelables au niveau local. Particulièrement adaptée aux petites entreprises, cette technique utilise l'énergie de façon plus rationnelle et a pour effet 1) de réduire les frais généraux, 2) de garantir la fourniture d'énergie même en cas de coupures, 3) de renforcer le niveau de production d'énergie interne à l'UE, 4) de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, 5) de favoriser la création d'emplois au niveau local.

3.1.4.2 Le CESE demande à la Commission d'établir un cadre législatif et opérationnel propice à la diffusion de ce système en incitant les États membres à éliminer les différents types d'obstacles qui en freinent le développement. La Commission devrait en particulier 1) analyser l'existant et diffuser les meilleures pratiques, 2) inscrire la microgénération et son développement parmi les mesures qui peuvent être financées par les fonds structurels ainsi que les divers fonds de développement rural.

4. Observations particulières

4.1 *L'absence d'une enceinte permanente de dialogue entre les institutions européennes et les organisations représentatives des différentes catégories de PME*

4.1.1 Le CESE se réjouit de la mise en place par la Commission européenne d'un dialogue avec les représentants des PME. Cependant, il n'existe pour l'instant pas de démarche stratégique structurée s'adressant spécifiquement aux petites et aux microentreprises ⁽⁴⁾. Cette lacune a trois effets négatifs:

- il n'est pas possible de savoir si les initiatives existantes et futures sont adaptées aux petites entreprises;
- leur niveau de mise en œuvre n'est pas connu et le sera difficilement si l'on en reste à l'approche globale politique actuelle qui souffre de la méconnaissance des situations pratiques;
- alors que de nombreux États membres ont engagé des actions en concertation avec les organisations d'entreprises, les mesures prises ne sont pas connues, ce qui empêche de s'inspirer des bonnes pratiques et réussites ou des échecs.

⁽⁴⁾ Le Conseil européen des 23 et 24 mars 2006 a demandé de tenir compte des différents types de PME et d'accorder la priorité aux petites entreprises en appliquant le principe «think small first» comme principe directeur pour toute législation de l'Union européenne ou nationale.

4.1.2 Le CESE ne conteste pas l'utilité des panels d'entreprise, mais ils ne peuvent en aucun cas remplacer l'expérience des organisations intermédiaires générales, comme les Chambres, de Métiers, de Commerce et les organisations sectorielles de branches, qui interviennent auprès des entreprises et les conseillent individuellement de manière adaptée. C'est essentiellement avec ces organisations intermédiaires que la Commission doit définir les priorités.

4.1.3 L'approche «top down» trop globale au niveau de l'Union européenne va conduire à des décisions non applicables. Le CESE recommande une nouvelle culture de la coopération avec une approche «bottom up», conformément au Small Business Act for Europe. Une des mesures à lancer en première urgence, est la mise en place au niveau de l'Union européenne et dans les États membre d'une telle enceinte entre les institutions et les organisations d'entreprises, en particulier de petites et micro entreprises.

4.2 Pas d'informations sur l'effet des programmes européens sur les plus petites entreprises

4.2.1 Plusieurs programmes de l'Union européenne interviennent en faveur de l'efficacité énergétique dans les PME en général. Le CESE constate que l'impact de ces programmes sur les petites et les micro-entreprises n'est pas connu et qu'aucune étude européenne ne précise dans quelles mesures elles en ont bénéficié. Cette ignorance est regrettable: d'une part, les meilleures pratiques ne sont pas connues et il n'est pas possible d'établir de guides de bonnes pratiques, d'autre part, elle ne permet pas à la Commission de proposer des programmes et actions adaptées aux réalités de petites entreprises.

4.2.2 Le CESE demande à la Commission 1) de réaliser dans les meilleurs délais une analyse indépendante de l'impact des programmes sur les PME, en ciblant particulièrement les petites et les micro-entreprises, avec une analyse des problèmes rencontrés, 2) de rédiger un guide des meilleures pratiques.

4.3 Le rôle capital des régions et des territoires

4.3.1 La lutte contre le changement climatique et la gestion de l'utilisation de l'énergie doivent devenir une des grandes priorités de la future politique de cohésion territoriale. Les collectivités territoriales sont à la base de plans climat territoriaux et actives en matière de soutien à l'innovation, y compris sur les économies d'énergie, sous forme de clusters régionaux, de pôles d'innovation et de centres de ressources, qui s'adressent notamment aux plus petites entreprises.

4.3.2 Cependant les autorités administratives et les collectivités territoriales méconnaissent souvent les contraintes et les besoins des différentes catégories de PME.

Le CESE invite les décideurs territoriaux à mettre en place ou à renforcer une concertation avec les partenaires économiques et sociaux des territoires sur l'efficacité énergétique et à orienter les priorités des fonds structurels vers des mesures destinées à la

gestion de l'énergie notamment dans les plus petites entreprises. Une des priorités du FEDER devrait être l'information et la formation des petits entrepreneurs et de leurs salariés, la mise en place ou le renforcement des services d'accompagnement et de conseils rendus par les organisations intermédiaires et sectorielles d'entreprises, la mise en place de sources de financements facilement accessibles ainsi que l'appui individuel ou groupé à toutes les formes d'innovation.

4.3.3 Le CESE s'inquiète cependant du très faible impact des fonds structurels sur les petites entreprises, à peine 1 à 2 % dans certaines régions, en raison notamment des exigences administratives et financières inadéquates. Il apparaît que la gestion actuelle des fonds structurels ne leur permettra pas d'en bénéficier correctement. Le CESE demande aux institutions de l'Union européenne et aux États membres de définir les simplifications nécessaires avec les organisations de PME, en particulier des petites et des micro-entreprises.

4.4 La difficile mobilisation des financements en faveur des investissements.

4.4.1 La plupart des PME font face à de sérieuses difficultés pour financer leurs investissements d'utilisation plus rationnelle de l'énergie et de production écoresponsable. Actuellement les banques ne sont pas toujours favorables au financement de tels projets en raison des montants faibles (20 à 25 000 €) et de l'absence de personnel spécialisé dans l'évaluation de ces projets considérés à risque.

4.4.2 La barrière des subventions des programmes de l'Union européenne: si plusieurs programmes de l'Union européenne peuvent concerner les PME, dans la réalité les petites et les microentreprises ne peuvent y avoir directement accès. Elles ont besoin de participer à des actions groupées structurées par les organisations intermédiaires. Mais là aussi, les exigences administratives et financières et la fréquente méconnaissance des services instructeurs de la Commission des réalités des petites et des microentreprises aboutissent à un trop fréquent rejet des propositions.

4.4.2.1 Sur ce point, le CESE souligne que la nécessaire sécurisation des budgets publics européens pénalise l'activité économique et sociale des citoyens et des petites entreprises ainsi que le niveau d'emploi dans les territoires. Il souhaite que, dans le cadre de la révision du règlement financier, une réflexion soit engagée à titre général par la Commission sur cette question.

4.4.3 Le CESE demande de simplifier le financement des investissements et de rationaliser les systèmes à tous les niveaux d'aides à l'investissement. Plusieurs initiatives devraient être lancées:

— faciliter l'accès des banques mutualistes, banques de proximité et des divers organismes financiers aux fonds BEI et FEI pour le financement des investissements de projets de rationalisation de l'énergie;

- augmenter les systèmes de garantie bancaire pour les PME afin de favoriser ces investissements et instaurer un système de garantie-risque pour permettre aux compagnies d'assurance de couvrir les investissements écoénergétiques;
- stimuler l'utilisation du microcrédit pour des investissements de faible montant, et former les employés des banques locales à l'évaluation objective des projets présentés par les PME;
- réviser le règlement financier de l'Union européenne pour assouplir ou adapter les exigences et relancer les primes exploratoires et de faisabilité;
- renforcer la mise en place de contrats de rendement énergétique par les ESCO - Sociétés de prestation de service d'énergie - en particulier pour les microentreprises.

5. Pour une politique en faveur de l'accompagnement et du conseil

5.1 Information et formation

5.1.1 L'information de toutes les entreprises doit être une des priorités du programme d'action de l'Union européenne, mais cette information doit être ciblée, adaptée au secteur d'activités concerné et utiliser tous les canaux, en particulier les organisations d'entreprises. Dans plusieurs États membres, des campagnes sont déjà menées par les pouvoirs publics et les organisations intermédiaires et professionnelles sectorielles. Cet objectif peut être atteint par:

- une campagne européenne d'information relayée par les organisations nationales et régionales, avec réalisation d'un guide de meilleures pratiques;
- l'appui aux campagnes d'informations sectorielles des organisations professionnelles;

- la mise en place ou le renforcement de guichets uniques pour l'environnement et l'énergie au niveau territorial le plus proche de l'entreprise;
- l'appui au recrutement, au niveau régional, de conseillers en matière environnementale et énergétique dans les organisations intermédiaires territoriales.

5.1.2 La formation des entrepreneurs et la «verdisation» des emplois sont une des priorités de l'adaptation au développement durable. Le CESE demande qu'un volet particulier du Fonds social européen soit consacré à la formation des chefs de petites et microentreprises et de leurs salariés dans le domaine de l'efficacité énergétique.

5.2 Accompagnement et conseil aux entreprises

5.2.1 Pour les petites et les micro-entreprises, c'est par un accompagnement personnalisé que pourront être appliquées effectivement les politiques d'efficacité énergétique. Dans plusieurs régions, les collectivités soutiennent, directement ou avec l'appui des fonds structurels, des services d'audits indépendants et de conseils énergétiques aux entreprises.

Pour le CESE, la priorité dans ce domaine porterait sur la mise en place ou l'appui à la création de services de diagnostic indépendants, de conseil énergétique et d'audit, notamment dans les organisations intermédiaires d'entreprises et les organisations professionnelles sectorielles.

5.3 Engager une politique fiscale incitative

5.3.1 Afin d'encourager les petites entreprises à investir dans l'amélioration de l'efficacité énergétique de leur activité, le CESE invite les États membres 1) à inciter les investissements matériels et en conseil, en recours à des audits et en formations, 2) à élargir aux petites entreprises effectuant des investissements d'économie d'énergie les dispositifs nationaux d'incitations financières déjà accordés aux particuliers.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Instrument de financement de la coopération au développement de l'Union européenne: le rôle de la société civile organisée et des partenaires sociaux»

(2011/C 44/20)

Rapporteur: **Giuseppe IULIANO**

Lors de sa session plénière du 16 juillet 2009, 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:

«Instrument de financement de la coopération au développement de l'Union européenne».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 123 voix pour, 0 voix contre et 0 abstention.

1. Recommandations et conclusions

Le travail décent dans les politiques de coopération de l'UE et le soutien renforcé aux partenaires sociaux

1.1 D'une manière générale, le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement le nouvel instrument de financement de la coopération au développement (ICD), dont l'importance pour le soutien apporté à la politique de l'UE en matière de coopération au développement dans le monde ne fait aucun doute. Cela étant, le CESE recommande de renforcer, dans le cadre du nouveau traité de Lisbonne, la capacité institutionnelle en matière de politiques de coopération, en appuyant le rôle central et la responsabilité première de la Commission dans la programmation des politiques et stratégies de coopération au développement ainsi qu'en apportant un soutien renouvelé à la fonction exercée par le Parlement européen à travers le renforcement de la procédure de contrôle démocratique et de contrôle budgétaire.

1.2 Le CESE réaffirme la nécessité de promouvoir toujours davantage la mise en œuvre effective des objectifs contenus dans le concept de travail décent. Il invite par conséquent les institutions européennes, en particulier la Commission et le Conseil, à apporter un soutien réel à l'application du concept de travail décent dans les politiques de coopération au développement et, plus spécialement, à introduire ce principe dans le plan d'action pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

1.3 En leur qualité de protagonistes du dialogue social - qui est un élément constitutif du travail décent - les partenaires sociaux (organisations de travailleurs et d'employeurs) doivent être considérés comme des acteurs et des interlocuteurs essentiels de l'Union européenne dans ce contexte. Ils doivent être pleinement intégrés dans le dialogue politique et pouvoir bénéficier d'un soutien direct.

1.4 Le CESE met l'accent sur l'importance du secteur privé en matière de développement. À cet égard, il attire l'attention sur la

notion de responsabilité sociale des entreprises qui, dans la mesure où elle repose sur le respect des normes fondamentales du travail et de la protection de l'environnement, accroît la transparence des engagements pris par les entreprises sur le plan social et environnemental en faveur d'un développement plus équitable des pays dans lesquels elles exercent leurs activités.

1.5 Le CESE recommande dès lors d'adopter une programmation davantage orientée vers la prise en compte des partenaires sociaux, notamment concernant les appels d'offres de services dans les domaines inhérents à la promotion des droits économiques et sociaux.

Le rôle et la représentation de la société civile et des partenaires sociaux dans le cadre de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD)

1.6 Le CESE souligne d'une manière générale le rôle capital que joue la société civile organisée dans la promotion du développement démocratique des populations et des États bénéficiaires de l'aide, en toute autonomie et indépendance vis-à-vis des orientations politiques des gouvernements. Le CESE plaide dès lors pour une augmentation des fonds destinés à soutenir la société civile et les partenaires sociaux dans le cadre des programmes thématiques de l'ICD, et demande que soit renforcée la complémentarité entre ces derniers et les programmes géographiques de cet instrument, notamment en ce qui concerne l'aide budgétaire.

1.7 Il y a lieu de renforcer les instruments d'aide à la société civile prévus par l'ICD afin que celle-ci puisse jouer son rôle à tous les niveaux: dans la définition et le suivi des priorités politiques ainsi que dans la mise en œuvre des projets de développement. Le CESE préconise par conséquent d'examiner et d'élaborer, pour les programmes de la Commission, des modalités de consultation et de mise en œuvre qui soient compatibles avec les spécificités et les besoins des acteurs concernés (*actor based approach*).

1.8 En ce sens, le CESE considère qu'il est nécessaire de reconnaître la dimension internationale de la société civile tant au niveau politique qu'au niveau opérationnel. Cette dimension s'exprime au mieux au sein des organisations pouvant se prévaloir d'une base d'adhérents dans les deux hémisphères du globe (par exemple, les partenaires sociaux, le mouvement coopératif, etc.). Dans la mesure où elles représentent des instances mondiales, ces organisations doivent pouvoir être consultées formellement et de manière permanente lors de la programmation des priorités politiques de l'UE en matière de coopération. Dans ce contexte, le rôle du CESE pourrait être de faciliter la participation des organisations de la société civile au processus décisionnel de l'UE en matière de coopération au développement.

1.9 Le CESE rappelle l'importance de donner plus de poids aux acteurs de la société civile dans les pays tiers, notamment par le soutien direct de réseaux régionaux de la société civile dans les pays du Sud. Dans ce but, le CESE propose d'inclure des fonds destinés à soutenir des activités de coordination et le développement des capacités des réseaux dans l'hémisphère Sud, conjointement à celles qui existent déjà pour les réseaux de l'hémisphère Nord, dans le cadre de l'objectif 3 du programme «Acteurs non étatiques» de l'ICD, de manière à garantir la cohérence des politiques et actions au niveau mondial.

Le renforcement de l'efficacité de l'ICD

1.10 Le CESE accueille favorablement les observations formulées par la Cour des comptes européenne et recommande de soutenir les programmes de plus longue durée ou «accords-cadres», qui sont davantage orientés vers des objectifs stratégiques et destinés aux organisations de la société civile.

1.11 Il suggère également la possibilité d'élargir les critères ayant trait à l'utilisation des subventions en cascade («sub-granting»), qui peuvent jouer un rôle utile et complémentaire par rapport aux programmes basés sur des accords-cadres tout en contribuant à rationaliser la gestion des ressources disponibles.

1.12 Le CESE souligne la nécessité de renforcer le caractère durable des projets de développement et préconise:

- d'inclure le renforcement/développement des capacités organisationnelles des organisations du Sud en tant que composante transversale de tous les projets de développement;
- de prévoir la possibilité de réaliser des études préalables concernant la faisabilité des projets.

1.13 Le CESE estime qu'il est nécessaire de renforcer les phases de sélection, de suivi et d'évaluation des actions de coopération, afin d'améliorer leur efficacité. Il souligne notamment la nécessité:

- d'opter pour une relation plus directe et un dialogue stratégique entre la Commission européenne et les organisations demandeuses, tant au niveau central que périphérique;

- de stimuler (en termes stratégiques et financiers) une participation accrue et directe des responsables des programmes de la Commission à la réalisation concrète des actions tant au niveau central que périphérique;
- de désigner un responsable au sein des délégations de l'UE qui soit chargé des relations avec la société civile.

2. Instruments et programmes d'aide extérieure de l'Union européenne

2.1 Dans le cadre des perspectives financières de l'UE pour la période 2007-2013, un long processus de réorganisation des programmes financiers d'aide extérieure de l'Union a été entrepris. Le nouveau dispositif comprend désormais des instruments géographiques, à savoir l'**IPA** (instrument d'aide de préadhésion, qui inclut les pays candidats et candidats potentiels), l'**IEPV** (instrument européen de partenariat et de voisinage pour les pays du Caucase, d'Europe centrale et de la Méditerranée), l'**ICD** (instrument de financement de la coopération au développement), l'**ICI** (instrument financier de coopération avec les pays industrialisés), ainsi que des instruments thématiques: l'**IEDDH** (instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme)⁽¹⁾, l'**IS** (instrument de stabilité) et l'**ICSN** (instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire, destiné à renforcer la sécurité des réacteurs nucléaires au niveau mondial). L'accord des autorités des pays tiers n'est pas nécessaire pour pouvoir mettre en œuvre les instruments thématiques.

2.2 Parmi cet éventail d'outils, l'ICD est l'instrument de financement spécifique pour la coopération au développement⁽²⁾. Il se subdivise à son tour en programmes géographiques et thématiques⁽³⁾ dont les fonds sont octroyés selon différentes modalités allant par exemple de l'aide budgétaire à l'aide aux organisations internationales en passant par les subventions et marchés publics.

2.3 Il est important de souligner que les catégories d'acteurs qui représentent les destinataires potentiels des fonds de l'ICD ont été considérablement élargies, notamment concernant les subventions. D'une conception traditionnelle selon laquelle les ONG de développement étaient les principaux acteurs de la société civile dans la coopération au développement, l'on est passé à une vision plus nuancée qui considère enfin

⁽¹⁾ Voir avis du CESE sur le thème «L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme», section REX 263, 2009.

⁽²⁾ Pour la période 2007-2013, l'enveloppe allouée à l'ICD se monte à 16 897 milliards d'euros (<http://www.developmentportal.eu/wcm/subsite/snv1v2/content/view/53/81>). Parmi les instruments de coopération, il convient également de mentionner le Fonds européen de développement (FED) destiné aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, qui cependant ne fait pas partie intégrante du budget de l'UE. Le 10^e FED dispose d'un budget de 22 682 millions d'euros pour la période 2008-2013 (http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_fr.htm).

⁽³⁾ Programmes géographiques: Amérique latine, Asie, Asie centrale, Moyen-Orient et Afrique du Sud. Programmes thématiques: la sécurité alimentaire, l'investissement dans les ressources humaines, les migrations et l'asile, les acteurs non étatiques et les autorités locales, l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles. Voir: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/153a_fr.htm. Toujours pour la période 2007-2013, les ressources allouées aux programmes géographiques et thématiques ont été réparties comme suit: 10,57 milliards d'euros pour les programmes géographiques (60 %) et 5,596 milliards d'euros pour les programmes thématiques (33 %).

les partenaires sociaux, notamment les organisations syndicales, comme de nouveaux acteurs éligibles à l'utilisation de cet instrument ⁽⁴⁾.

2.4 Compte tenu du processus de révision à mi-parcours de l'ICD et du dialogue structuré menés actuellement ⁽⁵⁾, le CESE a pris l'initiative de présenter cet avis dans le but de formuler des recommandations destinées à soutenir le rôle essentiel des organisations de la société civile dans le domaine de la coopération ⁽⁶⁾, en mettant tout particulièrement l'accent sur la contribution qu'apportent les partenaires sociaux au développement.

3. Observations générales

3.1 Il convient de mentionner les évolutions récentes dont ont fait l'objet le cadre général de l'Union européenne et la coopération au développement avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Ce traité comporte en effet deux innovations institutionnelles: la désignation d'un haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'UE et la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ⁽⁷⁾ qui opère sous la direction de celui-ci. Les délégations de l'UE, véritables représentations diplomatiques, sont elles aussi placées sous l'autorité du haut représentant et feront partie du SEAE. Bien que, selon le traité, la compétence en matière de politiques de coopération soit du ressort du commissaire en charge du développement, le haut représentant a toutefois pour mission d'assurer la cohérence et la coordination des actions extérieures de l'Union. Conformément à la proposition présentée récemment par le haut représentant ⁽⁸⁾, l'élaboration des documents de programmation relatifs aux principaux instruments de coopération (thématiques et géographiques) relèverait de la compétence du SEAE (sous la supervision du commissaire en charge du développement). Cette approche est susceptible de compromettre l'indépendance des politiques de développement, en ce sens que celles-ci pourraient être influencées par les objectifs de la politique extérieure de

l'UE et des États membres et subordonnées à celles-ci. Le CESE appuie par conséquent le rôle central et la responsabilité première de la Commission dans la programmation des politiques/stratégies de coopération au développement et renouvelle son soutien au rôle joué par le Parlement européen à travers le renforcement de la procédure de contrôle démocratique et de contrôle budgétaire.

3.2 D'une manière générale, le CESE se félicite du nouvel instrument ICD, dont l'importance pour le soutien apporté à la politique de l'UE en matière de coopération au développement dans le monde ne fait aucun doute. Il accueille également favorablement l'intégration des différents programmes préexistants dans un règlement unique, le règlement portant établissement de l'ICD, qui accroît la transparence au niveau de la programmation et de la gestion des ressources. Le CESE constate par ailleurs que des ressources financières de plus en plus importantes sont destinées à ce secteur, faisant ainsi de la Commission européenne l'un des principaux bailleurs de fonds au monde dans le domaine de la coopération au développement. Le CESE se félicite par ailleurs de l'inclusion des partenaires sociaux parmi les nouveaux partenaires éligibles à l'ICD. Enfin, il constate de fortes similitudes entre les thèmes couverts par cet instrument et les priorités stratégiques définies par sa propre section spécialisée «Relations extérieures» ⁽⁹⁾.

3.3 Le CESE entend toutefois souligner certaines exigences générales concernant l'application effective des objectifs de l'ICD ainsi que le rôle joué par la société civile organisée et les partenaires sociaux dans la coopération au développement.

3.4 Le CESE réitère la nécessité de promouvoir toujours davantage la mise en œuvre effective des objectifs sous-jacents au concept de travail décent. Au niveau international, le travail décent a été intégré de manière explicite dans les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), qui ont été élaborés par l'Organisation des Nations unies pour soutenir la lutte contre la pauvreté et ont été dès lors conçus comme un instrument de coopération au développement. À l'échelon européen, le concept de travail décent a été formellement inséré dans les politiques de développement en 2006 ⁽¹⁰⁾ et inclus dans les objectifs de l'ICD. Cependant, l'on constate encore des difficultés dans le domaine de la programmation/négociation de la coopération entre l'UE et les pays tiers en ce qui concerne l'application concrète de ce concept. Il est dès lors surprenant que la Commission européenne, dans sa récente communication présentée dans le cadre du «paquet de printemps» 2010 sur le développement ⁽¹¹⁾, ne fasse aucune référence au travail décent.

⁽⁴⁾ Voir le règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement. JO L 379 du 27.12.2006.

⁽⁵⁾ Le «dialogue structuré sur la participation des organisations de la société civile et des autorités locales dans la coopération au développement» est une initiative lancée par la Commission européenne en 2009 dans le but de débattre du rôle que jouent la société civile et les autorités locales dans la coopération. Bien que ce dialogue ne soit pas un processus de négociation, il vise cependant à formuler des réflexions communes sur les thèmes mentionnés, en incluant notamment les États membres et le Parlement européen aux côtés de représentants de la société civile. Voir: http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm.

⁽⁶⁾ En ce sens, le CESE rappelle qu'à la suite du Forum d'Accra en 2008, les organisations de la société civile ont été pleinement reconnues en tant qu'acteur du développement (*independent development actors in their own right*), au même titre que les gouvernements et les organisations internationales, avec leur droit d'initiative, article 20 de l'Accra Agenda for Action: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>.

⁽⁷⁾ Le personnel du SEAE sera recruté au sein des départements appropriés de la Commission européenne et du Secrétariat général du Conseil ainsi qu'au sein des services diplomatiques des États membres. Le SEAE est un service sui generis, séparé et indépendant tant à l'égard de la Commission que du Conseil: http://eeas.europa.eu/background/index_fr.htm.

⁽⁸⁾ Article 8: http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf.

⁽⁹⁾ Le CESE dispose du Comité ACP qui est responsable des relations avec ces pays. Cf. la bibliographie des avis du CESE relatifs à l'instrument européen de coopération au développement (ICD).

⁽¹⁰⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Promouvoir un travail décent pour tous (COM(2006) 249 final).

⁽¹¹⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement (COM(2010) 159 final).

Le CESE invite par conséquent la Commission, le Conseil et le Parlement à réintroduire et à développer l'intégration du travail décent tant dans les politiques que dans les activités concrètes de développement.

3.5 Le CESE rappelle que la liberté d'association/de négociation collective et le dialogue social sont des éléments fondamentaux pour la mise en œuvre, par le biais des partenaires sociaux, des politiques en faveur du travail décent. Comme le rappelle elle-même la Commission européenne, «l'Union européenne est d'avis que le respect des droits sociaux et des normes de travail est le gage d'un développement socio-économique durable et équitable» et que par conséquent, «au nombre des acteurs principaux figurent aussi les partenaires sociaux (organisations patronales et syndicales)... Les syndicats sont souvent les organisations de masse les plus importantes dans les pays partenaires et les gardiens des normes de travail internationales»⁽¹²⁾. Par ailleurs, le Conseil de l'UE a repris en 2005 ce concept dans sa déclaration sur le consensus européen pour le développement: «les acteurs économiques et sociaux tels que les organisations syndicales, (...) jouent un rôle essentiel en tant que promoteurs de la démocratie, de la justice sociale et des droits de l'homme»⁽¹³⁾. Aussi le CESE insiste-t-il sur le fait que les partenaires sociaux doivent être considérés comme des acteurs et des interlocuteurs essentiels de l'UE dans ce contexte. Les partenaires sociaux doivent être pleinement intégrés dans le dialogue politique et doivent pouvoir bénéficier d'un soutien direct.

3.6 Le CESE souligne l'importance du rôle que joue le secteur privé dans les dynamiques du développement, conformément aux principes de la libre entreprise, en favorisant la bonne intégration des pays tiers dans l'économie mondiale. Il fait également valoir que la responsabilité sociale des entreprises (RSE) peut contribuer à responsabiliser le secteur privé en l'incitant à assurer un développement plus équitable des pays dans lesquels ces entreprises exercent leurs activités. Fondée sur le respect des normes fondamentales du travail et s'inscrivant dans le cadre des priorités mondiales en matière de protection de l'environnement et de production durable, la RSE renforce les aspects sociaux et environnementaux des actions menées au titre de l'IDS.

3.7 Le CESE recommande d'adopter une programmation davantage orientée vers la prise en compte des partenaires sociaux, notamment en ce qui concerne les procédures d'appels d'offres de services dans les domaines inhérents à la défense des droits économiques et sociaux. Le Comité constate en effet que les appels d'offres de services portent souvent sur des thèmes tels que le dialogue social, les droits du travail et les droits sociaux. Cependant, les critères actuels de sélection (exigences organisationnelles et financières de l'organisation demandeuse) nuisent souvent à la possibilité d'une participation équitable et équilibrée des partenaires sociaux, lesquels devraient être considérés de fait comme les principaux acteurs dans ces domaines.

⁽¹²⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers (COM(2001) 252 final).

⁽¹³⁾ JO C 46 du 24.02.2006, p. 1 par. 18.

3.8 La pratique de l'UE consistant à faire transiter une partie considérable des fonds destinés à la coopération au développement par l'aide budgétaire⁽¹⁴⁾ tend à devenir la règle. Bien que l'on puisse relier cette pratique à une logique positive ayant pour but de renforcer le rôle actif des pays bénéficiaires tout en les responsabilisant davantage vis-à-vis de leurs propres processus de développement, elle risque néanmoins de limiter la contribution fondamentale de la société civile au développement démocratique réel des peuples et des gouvernements qui bénéficient de l'aide⁽¹⁵⁾. Le renforcement de l'indépendance de la société civile est une garantie de développement durable et, en tant que tel, devrait être un objectif prioritaire des politiques de coopération au développement. Le CESE souligne dès lors la nécessité d'augmenter les fonds destinés à soutenir la société civile (programmes thématiques)⁽¹⁶⁾ dans un double objectif: assurer un suivi réel de l'aide budgétaire⁽¹⁷⁾ et mettre en œuvre des mesures complémentaires qui sinon ne pourraient pas être réalisées par une simple coopération au niveau gouvernemental⁽¹⁸⁾. Cela vaut également pour les programmes géographiques⁽¹⁹⁾, qui doivent prévoir un soutien à la société civile moyennant l'application de certains critères en matière de transparence, de programmation adéquate et de définition d'objectifs spécifiques, tout en respectant et en protégeant le droit d'initiative.

3.9 En ce sens, le rôle des partenaires sociaux est essentiel, si l'on considère les programmes thématiques (autre «acteurs non étatiques») tels que le programme «investissement dans les ressources humaines» (qui couvre des domaines concernant la cohésion sociale, le développement humain et social, l'égalité de genre et la santé) ou «migrations et asile» (qui est destiné à consolider les voies légales pour les migrations de travailleurs) ou encore «environnement et gestion durable des ressources naturelles» (qui promeut des actions de contrôle de la durabilité environnementale par le biais de la société civile dans les pays en développement) et «sécurité alimentaire». En particulier, le thème

⁽¹⁴⁾ L'aide budgétaire prévoit l'octroi direct par l'UE de ressources financières au pays bénéficiaire, par le biais d'organismes financiers spécifiques. L'aide budgétaire peut revêtir un caractère général, lorsqu'elle soutient une stratégie nationale de développement, ou un caractère sectoriel, lorsqu'elle est précisément destinée à des domaines spécifiques tels que la santé, l'éducation, etc. http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_fr.htm.

⁽¹⁵⁾ Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux», JO C 80 du 30.3.2004.

⁽¹⁶⁾ L'accord de l'État bénéficiaire n'est pas un préalable nécessaire pour la mise en œuvre des programmes thématiques comme c'est le cas pour les programmes géographiques.

⁽¹⁷⁾ Il suffit de mentionner le rôle essentiel que peuvent jouer les organisations de la société civile dans la surveillance et le contrôle des ressources destinées à la coopération au développement dans le but d'éliminer d'éventuels phénomènes de corruption.

⁽¹⁸⁾ L'office de coopération EuropeAid achève actuellement des études qui étayaient cette thèse: voir «Engaging non state actors in new aid modalities» in: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue#WG2_T1_New_aid_modalities_and_CSOS_and_LAs_challenges_and_opportunities.3F et «Complementarity of EC financial instruments in the field of human rights and democracy», Information note, aidco.e.4 (2009)338553, 29.10.2009.

⁽¹⁹⁾ Actuellement, il semble que la majeure partie de l'aide financière des programmes géographiques soit étendue par le biais du «soutien budgétaire», au détriment du soutien à la société civile au niveau local. Rappelons que les programmes géographiques sont soumis à l'approbation de l'État bénéficiaire.

«emploi, cohésion sociale et travail décent»⁽²⁰⁾ (qui relève du programme «Investir dans les ressources humaines») devrait davantage refléter le rôle des partenaires sociaux et du dialogue social, tout comme le développement de l'agriculture de base devrait figurer explicitement parmi les priorités du programme «sécurité alimentaire».⁽²¹⁾

3.10 Compte tenu des objectifs poursuivis par l'ICD, il semble à l'évidence nécessaire d'adopter des stratégies globales pour mettre en œuvre la coopération au développement. Cela vaut également pour les organisations de la société civile, surtout lorsqu'elles ont une dimension internationale. La dimension internationale de la société civile s'exprime au mieux au sein des organisations pouvant se prévaloir d'une base d'adhérents dans les deux hémisphères du globe (par exemple, les partenaires sociaux, le mouvement coopératif, etc.)⁽²²⁾. Ces organisations représentent des instances mondiales et, dès lors, elles doivent avoir la possibilité d'être formellement consultées dans le cadre des processus de programmation relatifs aux priorités politiques de coopération de l'UE s'adressant aux gouvernements bénéficiaires. À cet égard, le CESE rappelle les mécanismes de consultation ou de prise de décision actuellement en vigueur à l'OCDE et au Conseil de l'Europe⁽²³⁾.

3.11 Le CESE rappelle qu'il est important de donner plus de poids aux acteurs de la société civile, surtout dans les pays tiers, en soutenant directement les réseaux régionaux de la société civile dans le Sud. Dans ce but, le CESE propose d'inclure des fonds destinés à soutenir les activités ayant trait à la coordination et au développement des capacités des réseaux dans l'hémisphère Sud (afin d'en renforcer le pouvoir de représentation), conjointement à celles qui existent déjà dans l'hémisphère Nord, dans le cadre de l'objectif 3 du programme «Acteurs non étatiques» de l'ICD. Le soutien de réseaux internationaux et régionaux contribuerait à renforcer, au niveau mondial, la cohérence des politiques et actions dans le domaine de la coopération au développement.

3.12 Par conséquent, il semble nécessaire de renforcer les instruments de soutien de la société civile prévus par l'ICD pour permettre à celle-ci d'exercer son rôle à tous les niveaux:

⁽²⁰⁾ Il convient de souligner que les ressources financières allouées à ce thème ne représentent que 21 % de l'enveloppe budgétaire totale du programme «Investir dans les ressources humaines» 2007-2013. Voir «Mid-term review of strategy paper for thematic programme (2007-2013)».

⁽²¹⁾ Avis du CESE de 2009 (rapporteur: Campi, REX/273) sur le thème «Commerce et sécurité alimentaire».

⁽²²⁾ Les partenaires sociaux (organisations syndicales et patronales) sont organisés tant au niveau européen qu'international. Au niveau européen: *Business Europe* regroupe les employeurs et la Confédération européenne des syndicats (CES) les travailleurs; au niveau international, il existe l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et la Confédération syndicale internationale (CSI). Le mouvement coopératif est lui aussi organisé au niveau européen et international dans le cadre de *Cooperatives Europe* et *Alliance coopérative internationale*. À cela il faut enfin ajouter l'ensemble d'organisations, de coopératives, de mutuelles qui constituent l'«économie sociale» telle que définie par la conférence de l'OIT à Johannesburg des 19-21 octobre 2009 («L'économie sociale: la réponse africaine à la crise mondiale»).

⁽²³⁾ Voir respectivement le rôle de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC - *Trade Union Advisory Committee*) et du Forum européen de la jeunesse.

la définition et le suivi des priorités politiques ainsi que la mise en œuvre de projets de développement. Le CESE propose dès lors que l'on examine et que l'on élabore des modalités de consultation et de fonctionnement des programmes de la Commission qui soient cohérentes avec les spécificités des acteurs concernés (*Actor Based Approach*). Il est clair qu'il existe actuellement toute une variété d'acteurs dans le domaine de la coopération au niveau international, qui se distinguent par leur champ d'intervention, leurs objectifs, stratégies, systèmes organisationnels et opérationnels.

4. Observations particulières

4.1 Dans son récent rapport⁽²⁴⁾ sur la participation des acteurs non étatiques, la Cour des comptes européenne a elle-même attiré l'attention sur la nécessité d'introduire le financement de programmes de plus longue durée reposant sur des «accords-cadres», qui sont davantage orientés vers des objectifs stratégiques et sont destinés aux organisations de la société civile. Le CESE partage et soutient cette orientation.

4.2 Il suggère également la possibilité d'élargir les critères appliqués pour l'utilisation des subventions en cascade («*sub-granting*»), qui peuvent jouer un rôle utile et complémentaire par rapport aux programmes basés sur des accords-cadres, afin de mieux atteindre les organisations de base. De plus, en évitant la fragmentation des initiatives, cette mesure permettrait à la Commission européenne de disposer d'un système de gestion des ressources plus efficace.

4.3 Le CESE souligne la nécessité de renforcer le caractère durable des projets de développement et préconise:

— d'inclure le développement des capacités organisationnelles des organisations du Sud (qui ne se limite donc pas à la capacité de gestion des projets) en tant que composante transversale de tous les projets de développement;

— de prévoir la possibilité d'encourager la réalisation d'études préalables sur la faisabilité des projets: comme le souligne la Cour des comptes dans le rapport susmentionné, le lancement des projets est en général retardé en raison de l'insuffisance des analyses menées pour évaluer les besoins sur le terrain⁽²⁵⁾. Le financement préalable de ces études contribuerait à assurer la faisabilité du projet dès son lancement⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ «La gestion, par la Commission, de la participation des acteurs non étatiques à la coopération communautaire au développement», rapport spécial n°4/2009.

⁽²⁵⁾ Idem, p. 23 par. 41.

⁽²⁶⁾ Pour financer ce type d'études, l'on pourrait introduire un fonds renouvelable grâce auquel la Commission attribuerait à l'avance les crédits qui seraient ensuite déduits du coût total du projet, en cas de sélection de ce dernier.

4.4 Le CESE estime qu'il est nécessaire de renforcer les phases de sélection, de suivi et d'évaluation des actions de coopération, afin d'améliorer leur efficacité. Il souligne notamment la nécessité:

- de réexaminer la procédure actuelle de sélection des projets qui, pour des raisons bureaucratiques, très souvent ne permet pas de sélectionner la proposition la plus adaptée. Il semble dès lors nécessaire d'opter pour une relation plus directe et un dialogue stratégique entre la Commission européenne et les organisations demandeuses, tant au niveau central que périphérique, en adoptant un modèle participatif pour les actions à entreprendre;
- de stimuler (en termes stratégiques et financiers) une participation accrue et directe des responsables des programmes

de la Commission à la réalisation concrète des actions. Cela permettrait d'effectuer un suivi efficace des résultats, favoriserait la relation entre le bailleur de fonds et le bénéficiaire et faciliterait en dernière analyse l'évaluation réelle de l'impact des projets, tant au niveau central que périphérique;

- de désigner un responsable chargé des relations avec la société civile au sein de chaque délégation de l'UE. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les délégations sont devenues de véritables représentations diplomatiques de l'Union. De plus, comme mentionné plus haut, les délégations feront partie du SEAE et devront travailler en coopération toujours plus étroite avec les représentations des différents États membres. Un renforcement institutionnel du point de référence des organisations de la société civile au sein des délégations semble donc indispensable.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Rôle et perspectives de l'économie sociale africaine dans la coopération au développement» (avis d'initiative)

(2011/C 44/21)

Rapporteur: **M. JAHIER**

Le 17 décembre 2009, 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:

«Rôle et perspectives de l'économie sociale africaine dans la coopération au développement».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 116 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'économie sociale constitue, à l'échelle mondiale, une réalité importante dont les caractéristiques sont: sa capacité d'innovation, son dynamisme, sa souplesse et résilience notamment lors des crises les plus graves, ainsi que sa capacité à intégrer les différentes couches de la population dans toutes les sociétés, notamment les plus démunies et marginalisées. D'après les estimations les plus admises, elle concerne 10 % de la population active mondiale ⁽¹⁾ et est en augmentation dans toutes les régions du monde. Ses caractéristiques et son dynamisme spécifiques la différencient par rapport à d'autres formes d'économie, mais dans le même temps lui confèrent un rôle complémentaire et parfois même synergique par rapport à d'autres formes d'activité économique.

1.2 En Afrique, l'économie sociale est un secteur qui a été jusqu'à présent largement négligé par l'ensemble de la communauté internationale, y compris par l'Union européenne. Ses spécificités ne sont pas reconnues et, dès lors, elle n'est pas associée activement aux politiques et aux processus consultatifs et décisionnels. Cependant, dans le continent africain l'économie sociale fait partie intégrante des structures traditionnelles de solidarité, d'entreprises collectives et communautaires, qui souvent se transforment en coopératives ou dans les plus diverses formes d'entreprises mutuelles. Par ailleurs, nombre des structures qu'elle met en place constituent un élément essentiel de ce vaste ensemble que l'on nomme communément économie informelle.

1.3 Dans un continent où une part comprise entre 80 et 95 % de la population est employée dans le secteur informel, l'économie sociale peut par conséquent devenir un outil décisif afin de faire évoluer et transformer progressivement ses conditions de vie et de travail et les adapter à des normes exigeantes en termes de dignité et de protection sociale, afin de permettre à ces acteurs de participer au marché et d'apporter une contribution décisive au développement social et économique du continent.

1.4 Dans le contexte actuel des conséquences de la crise économique, la nature innovante de l'économie sociale et sa

capacité à contribuer sensiblement au développement local ont été reconnues formellement par l'OIT, qui a organisé la première conférence sur l'économie sociale à Johannesburg, du 19 au 21 octobre 2009. Au cours de celle-ci, un plan d'action important a été adopté. La Banque mondiale et le FMI ont manifesté un regain d'intérêt pour l'économie sociale eu égard à sa résilience face à la crise, notamment celle dont ont fait preuve les entreprises coopératives.

1.5 Il est donc de l'intérêt de l'UE, premier donateur au monde, de participer à cette action internationale. L'Année internationale des coopératives, proclamée par l'Organisation des Nations unies pour 2012, pourrait constituer une bonne occasion. Le CESE propose les possibilités suivantes pour promouvoir l'économie sociale africaine dans la coopération au développement:

- garantir une reconnaissance formelle par l'UE du rôle et de la contribution de l'économie sociale au développement du continent africain;
- inclure l'économie sociale dans la liste des acteurs non étatiques de l'accord de Cotonou devant être associés à la mise en œuvre de cet accord;
- doubler le financement alloué aux acteurs non étatiques dans le cadre des documents stratégiques par pays et par région;
- s'employer à inclure les acteurs non étatiques, y compris l'économie sociale africaine, dans les futures relations de l'UE avec les pays ACP pour la période de l'après 2020;
- intégrer l'économie sociale dans le partenariat UE-Afrique et notamment dans le 7^e partenariat sur les migrations, la mobilité et l'emploi;
- inclure les coopératives africaines dans les politiques de l'UE en matière de coopération au développement agricole et rural en Afrique;

⁽¹⁾ Document préparatoire à la conférence de l'OIT de Johannesburg, 19-21 octobre 2009, voir annexe 3.

- soutenir l'économie sociale africaine par le biais des programmes thématiques de l'UE «Investir dans les ressources humaines» et «Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement»;
- encourager la mise en place et le développement de réseaux d'acteurs de l'économie sociale (axe Nord-Sud et Sud-Sud);
- promouvoir l'éducation, la formation, la coopération culturelle et l'égalité entre les femmes et les hommes dans les programmes et politiques de l'UE;
- reconnaître la contribution de l'économie sociale à la création d'emplois décents en Afrique et faire en sorte qu'elle se reflète dans les politiques de coopération de l'UE;
- inclure l'économie sociale dans le rapport européen 2010 sur le développement, qui abordera les questions de protection sociale;
- favoriser un environnement propice au fonctionnement de l'économie sociale, notamment un cadre juridique approprié, le développement des capacités, l'accès au financement et la mise en réseau;
- promouvoir une coopération européenne interinstitutionnelle pour le développement de l'économie sociale;
- intégrer l'économie sociale dans les partenariats stratégiques existants entre la Commission (CE) et l'OIT.

Conformément à ces recommandations, le CESE s'engage à associer activement les acteurs de l'économie sociale africaine à ses activités, et en particulier au Comité de suivi ACP-UE.

2. Réalités et dimensions de l'économie sociale en Afrique

2.1 L'économie sociale est constituée par l'ensemble de ces «entreprises et organisations, en particulier les coopératives, les mutuelles, les associations, les fondations et les entreprises sociales, qui ont comme spécificité de produire des biens, des services et des connaissances tout en poursuivant des objectifs à la fois économiques, sociaux et de promotion de la solidarité»⁽²⁾. Ainsi définie, l'économie sociale représente une réalité économique importante non seulement en Europe mais également dans d'autres continents, à commencer par l'Afrique.

2.2 S'agissant d'un concept très ouvert qui met l'accent sur les traits communs entre les différentes organisations et entreprises, à ce jour, il est dans les faits impossible de rendre compte précisément de la diffusion et de l'importance chiffrée

de l'économie sociale dans chaque pays d'Afrique ou au niveau du continent. Il est néanmoins possible de décrire les caractéristiques que les différents types d'organisations et d'entreprises composant l'économie sociale présentent en Afrique.

2.3 Évidemment, l'un des éléments essentiels de l'économie sociale est représenté par les coopératives, définies par l'OIT (R 193, 2002) 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». En Afrique, les coopératives ont été «importées» par les autorités coloniales et sont devenues avec les mouvements d'indépendance l'une des principales formes d'organisation économique et sociale du continent (Develtere, Pollet & Wanyama, 2009). Cependant, dans la plupart des cas, les nouveaux gouvernements indépendants ont créé des liens très étroits avec les coopératives, qui ont été utilisées comme un instrument de mobilisation et de contrôle dans différents milieux sociaux et économiques. Ce n'est que grâce aux libéralisations intervenues au cours des années 1990 que les coopératives ont pu s'écarter d'une relation de dépendance excessive avec l'État, qui avait caractérisé leur histoire précédente, en réacquérant l'autonomie, le caractère volontaire et la démocratie interne propres au modèle coopératif et en connaissant ainsi une nouvelle phase de renaissance et d'expansion.

2.4 En effet, durant les quinze dernières années, la diffusion et la popularité du modèle coopératif se sont sensiblement accrues. Comme l'on démontré Develtere, Pollet & Wanyama (2009)⁽³⁾ en analysant les données de onze pays africains, dans différents cas (Kenya, Ghana et Sénégal, pour ne citer qu'eux) le nombre de coopératives actives a plus que doublé par rapport au niveau des années 1989-1992, et a fini par constituer une composante très importante de l'économie nationale.

2.5 La plupart des coopératives africaines sont détenues par le client (*client-owned*) et opèrent dans le secteur agricole, néanmoins elles sont également très actives dans le domaine du crédit: d'après le World Council of Credit Unions (Organisation mondiale des coopératives de crédit -WOCCU) il existait en 2007 environ 12 000 coopératives de crédit dont les membres dans 23 pays dépassaient les 15 millions et détenaient environ 3,5 milliards de dollars d'économies (Fonteneau & Develtere, 2009): elles constituent ainsi le pilier des institutions de microfinance dans de nombreuses régions d'Afrique. Les coopératives sont également actives dans les secteurs du bâtiment, des assurances et de la distribution. L'on estime qu'environ 7 % de la population africaine est actuellement membre d'une coopérative.

2.6 Les mutuelles ont pour l'essentiel vocation à fournir des services sociaux à leurs membres et à leurs familles, en mutualisant les risques et les ressources et en opérant dans le secteur de la protection sociale; elles accordent une attention particulière à l'ensemble des problématiques qui concernent la santé et les services de santé. Les mutuelles sont importantes par leur nombre et par leur impact: l'on estime qu'au moins 500 d'entre

⁽²⁾ Voir art. 1, préambule, «Plan d'action pour la promotion des entreprises et organisations de l'économie sociale en Afrique», document élaboré à l'occasion de la conférence régionale de l'OIT sur le thème: «La réponse de l'Afrique à la crise à travers l'économie sociale», Johannesburg, 19-21 octobre 2009; voir également le diagramme figurant à l'annexe 2.

⁽³⁾ Op. cit., voir annexe 3.

elles sont actives en Afrique occidentale, touchant ainsi des centaines de milliers de personnes. Au Rwanda, depuis 2003 le ministère de la santé a intégré ce type de société dans sa stratégie afin d'élargir l'accès aux services de santé, en s'appuyant sur les données dont dispose le ministère, 75 % de la population serait membre au moins d'une d'entre elles. Néanmoins, il ne faut pas évoquer uniquement le secteur de la santé. Dans ce cas également, des organisations et/ou des entreprises pouvant être assimilées aux mutuelles sont actives dans d'autres secteurs. C'est le cas des *tontines* dans les pays africains de langue française et, pour le secteur du crédit, des *credit unions* d'Afrique anglophone ou des sociétés de pompes funèbres qui fournissent des services funéraires dans différents pays, dont l'Éthiopie et l'Afrique du Sud.

2.7 Pour la première fois, en Afrique, le Conseil des ministres de l'UEMOA a adopté, le 26 juin 2009, un règlement (n° 07/2009) sur les mutuelles (mutuelles sociales). Les valeurs fondamentales qui caractérisent les principes «mutualistes» sont définies et reconnues de la manière suivante: transparence, responsabilité sociale, démocratie, égalité, équité et solidarité. Ces principes définissent également d'autres caractéristiques, spécifiques d'une mutuelle sociale, en particulier l'affiliation sur base volontaire et non discriminatoire, la finalité sans but lucratif, le fonctionnement démocratique et participatif de l'institution, l'engagement solidaire, l'autonomie et l'indépendance, le travail volontaire exercé par le comité de gestion, et la participation responsable.

2.8 Un autre groupe très nombreux en Afrique et répandu dans tous les secteurs possibles tant en milieu rural qu'urbain, est celui des associations au sein desquelles l'on trouve les organisations bénévoles, communautaires (*community-based organisations*), à but non lucratif, les organisations non gouvernementales (ONG), etc. Le nombre d'associations liées à l'économie sociale a proliféré à la faveur des processus de démocratisation des années 1990, grâce à l'amélioration du cadre juridique et à la souplesse de structures opérationnelles qui permettent au modèle associatif de s'adapter aux exigences sociales les plus diverses. À l'intérieur de ce groupe, le rôle des ONG est particulièrement important; souvent reliées à des organisations similaires et à des institutions du Nord, elles parviennent à mobiliser d'importantes ressources et à agir dès lors à une plus grande échelle. De la même manière, les partenaires sociaux s'emploient souvent dans différents pays à promouvoir des structures et des initiatives d'économie sociale.

2.9 De par leurs caractéristiques tant structurelles qu'opérationnelles, les coopératives, les mutuelles, les associations et les autres organisations ou entreprises pouvant être associées à l'économie sociale ont une importante incidence économique et sociale en Afrique. Premièrement, elles offrent des emplois et permettent de participer directement et démocratiquement à l'organisation et à la distribution des ressources. Par ailleurs, en agissant de manière plus diffuse dans la société et en intervenant très souvent aussi dans les zones rurales plus démunies dans lesquelles les interventions de l'État sont moindres ou nulles, les organisations et les entreprises de l'économie sociale garantis-

sent également l'accès aux services sociaux et/ou économiques aux groupes les plus vulnérables de la population (personnes démunies, femmes, handicapés, travailleurs non spécialisés, migrants, etc.) Qu'il s'agisse de microcrédit ou d'assistance médicale et sociale pour des personnes ayant contracté le VIH/SIDA, de la participation à une coopérative agricole ou à une entreprise de services funèbres, les organisations et les entreprises d'économie sociale permettent la mise en œuvre de mesures de protection sociale avec une approche solidaire et communautaire qui, dans le même temps, produisent des biens et des services ayant une importance économique incontestable et une incidence directe sur la réduction de la pauvreté.

2.10 Suite aux conséquences de la crise économique et financière mondiale qui, en Afrique, se sont ajoutées à celles de la crise alimentaire et énergétique de 2007-2008⁽⁴⁾, le rôle des organisations et des entreprises d'économie sociale acquiert une importance accrue. Face à l'aggravation de la situation économique et sociale d'une grande partie de la population, les gouvernements des pays en voie de développement auraient dû renforcer et développer leurs systèmes de protection sociale, souvent lacunaires. Il s'agit d'un domaine où l'économie sociale est déjà très présente et active et vient souvent combler les carences et le caractère fragmentaire des interventions de l'État, sans pour autant décharger les gouvernements et les institutions de leurs rôles et responsabilités.

3. Le programme de l'OIT

3.1 De par ses caractéristiques intrinsèques, l'économie sociale recèle la possibilité de créer de nouveaux emplois, de promouvoir le respect des droits fondamentaux sur le lieu de travail et de favoriser la protection et le dialogue social. Elle coïncide ainsi parfaitement aux objectifs stratégiques indiqués par l'Organisation internationale du Travail (OIT) visant à atteindre et à garantir le «travail décent» (*decent work*) dont la définition repose sur le respect d'exigences de «conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine.» Depuis longtemps objectif prioritaire des actions entreprises par l'OIT, le travail décent est considéré comme essentiel dans les plans de réduction de la pauvreté et constitue un instrument pour favoriser un développement durable, équitable et profitable à tous.

3.2 Dans son «Agenda du travail décent en Afrique: 2007-2015» (OIT 2007), l'OIT énumère les possibilités et les défis qui se présentent à l'Afrique tant pour faire du travail décent une réalité dans tout le continent que pour garantir à ce dernier un développement économique et social adapté. Les principaux défis indiqués concernent le chômage, le sous-emploi et la pauvreté; le rôle de la protection sociale dans le développement; les problèmes liés à l'exclusion sociale et à la propagation du VIH/SIDA. Ce document ne mentionne jamais formellement l'économie sociale. Mais les concepts, les mesures, l'attention portée au monde des coopératives et des associations, la place centrale qu'occupent les thèmes de l'équité, de la participation et de la protection sociale sont tous des éléments compatibles avec les fondements de l'économie sociale.

⁽⁴⁾ Voir à ce propos l'avis REX 285 – CESE 1954/2009 «Aider les pays en développement à surmonter la crise», Rapporteur: M. JAHIER.

3.3 Au fil des ans, l'OIT a développé une compétence importante en matière d'économie sociale, tant par l'utilisation de ses instruments traditionnels que par la mise en place d'un département consacré au monde des coopératives (EMP/COOP) et par le lancement d'une série de programmes d'assistance technique à l'échelon du continent (par exemple Coop Afrique) ou dans un pays spécifique, tel que le projet SAY JUMP! en Afrique du Sud.

3.4 Ce n'est donc pas un hasard si c'est justement l'OIT qui a ouvert la première le débat international sur l'économie sociale en Afrique. Dans un premier temps, elle a commandé une série d'analyses et d'études concernant notamment le monde des coopératives en Afrique, puis a organisé en octobre 2009 à Johannesburg une conférence sur le thème: «La réponse de l'Afrique à la crise à travers l'économie sociale». Cette manifestation, à laquelle ont participé des représentants provenant de tout le continent, avait pour but d'adopter un «Plan d'action pour la promotion des entreprises et organisations de l'économie sociale en Afrique»⁽⁵⁾.

3.5 Le plan d'action prévoit quatre objectifs stratégiques:

- au niveau mondial, l'OIT et les parties prenantes de l'économie sociale s'engagent à favoriser et à améliorer la reconnaissance des entreprises et des organisations de l'économie sociale ainsi qu'à accroître les partenariats entre le Nord et le Sud et entre les réseaux africains et ceux d'autres régions du monde,
- au niveau régional, l'objectif prévoit d'accroître la capacité à promouvoir les entreprises et les organisations de l'économie sociale, y compris en mobilisant les ressources en vue d'établir un programme pour l'économie sociale en Afrique,
- au niveau national, l'objectif poursuivi consiste à créer, renforcer et/ou promouvoir un environnement juridique, institutionnel et politique nécessaire au développement et à la consolidation des entreprises et des organisations de l'économie sociale,
- enfin, aux micro et mésoniveaux, l'objectif visé porte sur la garantie de l'efficacité des entreprises et des organisations de l'économie sociale afin qu'elles puissent mieux satisfaire les besoins des populations en termes de protection sociale, de création de revenus, de promotion de l'emploi et du respect des droits au travail, de sécurité alimentaire et de protection environnementale, de lutte contre le VIH/SIDA et d'exclusion sociale, etc.

3.6 En raison des conséquences de la crise économique et financière mondiale qui se sont ajoutées à celles des précédentes crises alimentaire et énergétique, il devient particulièrement urgent d'atteindre les objectifs énumérés dans le Plan d'action

de Johannesburg. L'OIT a estimé qu'environ 73 % des travailleurs de l'Afrique subsaharienne exercent un travail vulnérable, un pourcentage qui a peut-être atteint 77 % en 2009, entraînant une probable aggravation des tensions migratoires tant à l'intérieur du continent que vers l'Europe concernant de nombreux travailleurs à la recherche d'un meilleur emploi. Les conséquences de la crise se sont déjà traduites par une réduction des investissements directs étrangers tant dans les infrastructures que dans la production de biens ainsi que dans la diminution des envois de fonds des émigrés. La promotion et le renforcement de la diffusion des entreprises et des organisations de l'économie sociale apportent une contribution à la création d'emplois et représentent ainsi une alternative concrète aux poussées migratoires.

3.7 La contribution essentielle des coopératives au développement socio-économique a en dernier lieu incité l'Organisation des Nations-unies à déclarer 2012 Année internationale des coopératives; cet événement représentera une occasion de soutenir et de renforcer le rôle des organisations et des entreprises de l'économie sociale.

4. Perspectives et recommandations pour un engagement de l'UE et nouvelles politiques prioritaires

4.1 L'économie sociale constitue une réalité importante au sein de l'Union européenne et son rôle tant économique que social bénéficie d'une reconnaissance croissante. En 2006, le CESE a élaboré un premier rapport détaillé allant dans ce sens⁽⁶⁾.

En 2009, le Parlement européen a reconnu que l'économie sociale est l'un des piliers de la construction européenne, «considérant que l'économie sociale représente 10 % de l'ensemble des entreprises européennes, soit 2 millions d'entreprises, ou 6 % de l'emploi total, et qu'elle dispose d'un potentiel élevé pour créer et maintenir des emplois stables.»⁽⁷⁾

Enfin, le CESE a recommandé que l'on reconnaisse et préserve les différents modèles d'entreprise, dont l'économie sociale⁽⁸⁾.

4.2 En ce qui concerne les programmes de coopération extérieure, l'économie sociale n'a pas une place à part entière parmi les thèmes qui déterminent l'action de développement de l'UE. Néanmoins, les principaux domaines dans lesquels les organisations et les entreprises de l'économie sociale sont actives en Afrique, font tous partie des priorités d'action de l'UE: la protection sociale, la santé, l'inclusion sociale, le monde du travail, le développement agricole et rural, la microfinance, la culture. Bien qu'ils ne soient pas destinés spécifiquement à soutenir ouvertement les organisations et les entreprises de l'économie sociale, l'on voit donc que les instruments appropriés et les domaines politiques auxquels l'UE pourrait avoir recours sont déjà tous présents.

⁽⁵⁾ Voir Annexe 1 et http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/pdf/se_planofaction_fr.pdf.

⁽⁶⁾ CIRIEC, l'économie sociale dans l'Union européenne, CESE/COMM/05/2005.

⁽⁷⁾ Résolution du Parlement européen sur l'économie sociale (rapporteur: M^{me} TOIA, 19 février 2009).

⁽⁸⁾ JO C 318, 23 décembre 2009, p. 22.

4.3 Cependant, afin que cette nouvelle réalité socio-économique du continent africain soit intégrée dans la coopération au développement de l'UE, il est souhaitable que l'UE reconnaisse formellement l'existence de l'économie sociale africaine. L'UE peut trouver un intérêt spécifique et une valeur ajoutée en intégrant dans son agenda une nouvelle priorité de ce type, dans la mesure où elle favoriserait une coopération véritable avec des organisations internationales telles que l'OIT et la Banque mondiale, renforçant ainsi des synergies systémiques qui sont de plus en plus utiles dans le domaine de la coopération au développement. Par ailleurs, cette nouvelle priorité permettrait d'inclure les principaux acteurs de l'économie sociale européenne et, dès lors, contribuerait à renforcer le soutien de l'opinion publique européenne en faveur d'une aide extérieure de l'UE renforcée.

4.4 Le moyen le plus efficace pour garantir une reconnaissance du point de vue conceptuel du rôle et de la contribution de l'économie sociale au développement de l'Afrique consiste à promouvoir ce secteur par les partenariats existants de l'UE avec l'Afrique, c'est-à-dire par l'accord de Cotonou et le partenariat UE-Afrique.

4.4.1 En ce qui concerne l'accord de Cotonou, l'on peut regretter que la révision de 2010 se soit déjà terminée, et que les dispositions concernant l'économie sociale n'y aient pas été intégrées. Cependant, les délégations de l'UE dans les pays africains devraient prendre des mesures afin d'inclure sans délais les organisations et les entreprises de l'économie sociale dans la liste des acteurs devant être recensés et invités aux consultations.

4.4.2 Par ailleurs, la révision de 2015 de l'accord devrait fournir l'occasion de reconnaître explicitement et d'inclure l'économie sociale dans la catégorie des «acteurs non étatiques» qui doivent être informés, consultés et impliqués dans la mise en œuvre de l'accord, et qui doivent également recevoir les moyens de financement et de renforcement des capacités leur permettant de participer efficacement.

4.4.3 Le CESE considère que la réflexion menée sur les relations de l'UE avec les pays ACP pour l'après 2020, après l'expiration de l'accord de Cotonou, ne devrait pas uniquement garantir l'inclusion de mesures institutionnelles destinées aux acteurs non étatiques, semblables à celles de l'accord de Cotonou, mais devrait également assurer que l'économie sociale soit explicitement intégrée dans cette catégorie.

4.5 Pour ce qui relève du partenariat UE-Afrique, des liens directs peuvent être établis entre les objectifs et les actions du 7^e partenariat sur les migrations, la mobilité et l'emploi et ceux poursuivis par l'économie sociale, notamment en ce qui concerne la contribution à la création d'emploi, à la formalisation progressive de l'économie informelle et à la promotion du travail décent. Dans ce contexte, le 3^e Sommet UE-Afrique prévu en novembre 2010 et les nouveaux plans d'action qui

seront adoptés lors de cet événement sont une occasion concrète de promouvoir l'économie sociale. Par exemple, le nouveau plan d'action pour ce partenariat pourrait comprendre:

- en tant qu'objectif: la reconnaissance et la promotion de l'économie sociale en tant que moyen de réduire l'écart entre l'économie formelle et informelle et d'encourager la création d'emplois décents;
- en tant qu'action: consolider les capacités et les compétences des acteurs de l'économie sociale africaine en développant des cursus de formation dans les établissements de formation professionnelle et les universités, notamment en gestion;
- en tant qu'action: faciliter les prêts et les microcrédits destinés aux acteurs de l'économie sociale.
- en tant qu'action: aider les gouvernements en Afrique à mettre en place un environnement juridique, institutionnel et politique propice à la promotion et au fonctionnement d'entreprises et d'organisations d'économie sociale.

4.6 Au niveau sectoriel, les organisations et les entreprises de l'économie sociale africaine sont très actives dans le secteur agricole et dans le développement rural. Dans ce domaine, des engagements concrets ont été pris dans le cadre de la Stratégie UE-Afrique pour l'agriculture et dans la communication intitulée «Donner un élan à l'agriculture africaine»⁽⁹⁾. Aucun de ces documents ne mentionne cependant le secteur des coopératives, l'un des axes porteurs de l'économie sociale africaine. Les possibilités d'action et de coopération avec les coopératives agricoles et rurales en Afrique sont cependant nombreuses et répondraient à l'objectif de «mettre l'accent sur l'amélioration de la gouvernance dans le secteur de l'agriculture et de soutenir le renforcement des capacités des organisations africaines publiques et privées qui jouent un rôle dans le secteur (de l'agriculture)»⁽¹⁰⁾.

4.6.1 Par ailleurs, il y a lieu de remarquer que l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) de l'UE comprend un et programme thématique pour la sécurité alimentaire, un autre domaine dans lequel les instruments programmes existants de l'UE pourraient être utilisés pour reconnaître le rôle essentiel que les entreprises et organisations de l'économie sociale en Afrique peuvent jouer dans la coopération européenne au développement.

4.7 Un autre programme thématique de l'ICD à considérer se dénomme «Investir dans les ressources humaines». L'on pourrait avoir recours à ce programme, destiné au développement des ressources humaines, afin de soutenir la formation et le renforcement des capacités d'esprit d'entreprise des acteurs de l'économie sociale en Afrique.

⁽⁹⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – «Faire progresser l'agriculture africaine – Proposition de coopération aux niveaux continental et régional pour le développement agricole en Afrique» (COM(2007) 440 final).

⁽¹⁰⁾ Partenariat stratégique UE-Afrique – La stratégie conjointe UE-Afrique, paragraphe 73.

4.7.1 Cette démarche serait conforme aux mesures prévues par la déclaration de l'OIT sur le développement des compétences, notamment en gestion. L'éducation et la formation sont fondamentales pour renforcer les capacités des organisations et des entreprises de l'économie sociale et pour leur permettre de soutenir la concurrence sur les marchés. Il convient ensuite de faire porter tout particulièrement les efforts sur les programmes d'éducation et de formation destinés aux femmes, dont le rôle dans l'économie du continent africain est souvent sous-estimé, notamment dans le secteur agricole et dans les zones rurales.

4.8 En ce qui concerne l'éducation et la formation tant pour le développement des compétences que pour le perfectionnement de la gestion, l'UE devrait favoriser et encourager les relations entre les organisations et les entreprises de l'économie sociale du continent européen et africain. L'échange d'expériences, de bonnes pratiques et d'assistance technique le long des axes Nord-Sud et Sud-Sud contribuerait au renforcement des structures africaines⁽¹¹⁾. Par conséquent, le CESE encourage la mise en place et le développement de réseaux d'économie sociale (axes Nord-Sud et Sud-Sud) en tant qu'outil essentiel de coopération et de transfert du savoir-faire entre les organisations et les entreprises de l'économie sociale.

4.9 L'éducation et la formation sont également importantes pour la qualité du travail et, plus largement, pour la coopération culturelle. Ces deux domaines jouent un rôle de premier plan pour la création d'emplois, comme l'a déjà rappelé à plusieurs reprises le CESE. Dès lors, il convient que l'UE tienne compte de ces secteurs lorsqu'elle inclut l'économie sociale africaine dans ses programmes et ses politiques.

4.10 Par ailleurs, en ce qui concerne la création d'emplois qui, avec les questions de la protection sociale et de l'égalité homme-femme représentent un volet essentiel de l'économie sociale, tout particulièrement en matière d'emploi en milieu rural, certains aspects de la Stratégie UE-Afrique peuvent être reliés aux objectifs du Plan d'action de Johannesburg. Cela est particulièrement vrai pour l'action prioritaire 3 du partenariat UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi concernant l'emploi et l'allègement de la pauvreté, qui met l'accent sur le principe du travail décent.

4.11 Un autre moyen d'assurer du point de vue conceptuel le rôle de l'économie sociale dans le développement du continent africain pourrait être constitué par le rapport européen 2010 sur le développement. En 2010, ce rapport abordera la question de la protection sociale, un domaine dans lequel les organisations et les entreprises de l'économie sociale jouent un rôle essentiel, notamment en Afrique, comme affirmé précédemment⁽¹²⁾. De plus, une inclusion véritable de l'économie sociale africaine dans le rapport européen 2010 sur le développement permettrait d'élaborer une politique de protection sociale spécifique dans la coopération au développement de l'UE, ce qui fait actuellement défaut.

⁽¹¹⁾ Un bon exemple d'un réseau d'économie sociale Nord-Sud est celui du Réseau euro-méditerranéen de l'économie sociale (ESMED), qui inclut des organisations issues d'Espagne, de France, d'Italie, du Maroc, du Portugal et de Tunisie. Il soutient et encourage les échanges et les projets de coopération dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen.

⁽¹²⁾ Voir ci-dessus, paragraphes 2.8 et 2.9.

4.12 Le CESE recommande par ailleurs à la Commission de lancer l'élaboration d'une cartographie des activités des États membres en matière de coopération avec les acteurs de l'économie sociale africaine, de manière à renforcer la coordination et la subdivision du travail dans ce domaine entre l'UE et les États membres.

4.13 Pour permettre à l'économie sociale africaine de contribuer efficacement à l'éradication de la pauvreté, un environnement propice est nécessaire, notamment un cadre juridique approprié, le développement des capacités, l'accès au financement et une mise en réseau des organisations de l'économie sociale africaine et des structures équivalentes européennes. En ce qui concerne l'environnement juridique, il y a lieu que l'UE et l'OIT encouragent les autorités africaines à enregistrer les organisations de l'économie sociale et à adopter les mesures législatives qui permettront une action efficace de ces acteurs et qui engloberont également la question cruciale de la propriété des moyens de production. L'UE et les États membres pourraient partager les meilleures pratiques développées dans les pays d'Europe où l'économie sociale est la plus active.

4.13.1 Les actions de soutien de l'UE en faveur du renforcement des capacités et de la mise en réseau des acteurs de l'économie sociale devraient être gérées aux échelons national, régional et continental, notamment à travers l'accord de Cotonou, la stratégie de l'UE pour l'Afrique et le programme thématique intitulé «Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement» (Instrument de financement de la coopération au développement de l'UE⁽¹³⁾). Ces activités pourraient comprendre des mesures de soutien de la coordination, des campagnes de défense et de dialogue, de l'intégration verticale et horizontale des organisations de l'économie sociale, de la formation, etc.

4.13.2 À cette fin, il y a lieu d'inclure les organisations de l'économie sociale dans la catégorie des acteurs non étatiques éligibles aux programmes thématique précités. De plus, il conviendrait d'augmenter le financement alloué à ces programmes thématiques ou à des programmes thématiques supplémentaires dans lesquels l'économie sociale pourrait être réellement impliquée⁽¹⁴⁾, au cours du réexamen des prochaines perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020, jusqu'à le doubler intégralement, comme l'a déjà demandé le CESE⁽¹⁵⁾. Indépendamment du financement de l'UE, il y a lieu d'encourager et de poursuivre la coordination, le dialogue, les synergies et les projets concrets de coopération entre les différents secteurs de l'économie sociale en Europe et en Afrique et notamment avec les organisations du continent africain. De façon similaire, il convient d'augmenter l'enveloppe financière allouée aux programmes concernés du 11^e Fonds européen de développement (FED, 2014-2019) afin que l'économie sociale puisse bénéficier de l'aide octroyée à ce titre.

⁽¹³⁾ Comme indiqué à l'art. 5.1.2 de ce programme, l'UE favorisera les initiatives contribuant à l'accroissement du nombre d'échanges transnationaux, à l'instauration d'un climat de confiance, à la mise en réseau et à des activités de coordination entre des acteurs non étatiques et des pouvoirs locaux (axes Nord-Sud et Sud-Sud).

⁽¹⁴⁾ Par exemple, les programmes thématiques de l'Instrument de financement de la coopération au développement «Investir dans les ressources humaines» et «Sécurité alimentaire».

⁽¹⁵⁾ Voir paragraphe 6.3 de l'avis REX/285-2009, Aider les pays en développement à surmonter la crise, rapporteur: M. JAHIER.

4.14 Un aspect supplémentaire inhérent à un environnement propice concerne avant tout les conditions réelles d'accès au financement pour les acteurs non étatiques, sur la base de procédures simplifiées. Les prêts à long terme destinés aux acteurs de l'économie sociale plus structurés constituent un aspect particulier et innovant. De son côté, l'UE a le devoir de faciliter l'accès à ce type de prêts, par des instruments nouveaux ou existants.

4.15 Le CESE préconise enfin une coopération européenne, que ce soit à l'intérieur des institutions ou entre elles, afin de promouvoir l'économie sociale africaine.

— Le Parlement européen qui a déjà adopté une résolution concernant l'impact de l'économie sociale sur l'intégration européenne ⁽¹⁶⁾, est invité à en adopter une autre sur la

contribution de l'économie sociale africaine à l'éradication de la pauvreté dans le cadre de la Commission du développement et/ou de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE.

— Il a été demandé à la présidence belge du Conseil de l'Union européenne, prévue au deuxième semestre de 2010 parallèlement au 3^e Sommet UE-Afrique, de s'engager activement en faveur d'une meilleure reconnaissance et d'un meilleur soutien de l'économie sociale africaine.

— Il a été recommandé à la Commission européenne d'explorer des solutions pour inclure l'économie sociale dans le Partenariat stratégique entre la Commission et l'OIT en matière de développement, qui vise à réduire la pauvreté, à contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et à ceux du programme «Un travail décent pour tous» ⁽¹⁷⁾.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ Voir note de bas de page n° 4.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/memorandum_of_understanding_ec_ilo_en.pdf.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Parcs technologiques, industriels et scientifiques européens en période de gestion de crise, de préparation à l'après-crise et de stratégie post-Lisbonne» (supplément d'avis)

(2011/C 44/22)

Rapporteur: **M. TÓTH**

Corapporteur: **M. SZÚCS**

Le 14 juillet 2009, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un supplément d'avis sur:

«Les parcs technologiques, industriels et scientifiques européens en période de gestion de crise, de préparation à l'après-crise et de stratégie post Lisbonne».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} juillet 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour aucune voix contre et 7 abstentions.

1. Recommandations

1.1 Le CESE reconnaît l'importance des parcs technologiques, industriels et scientifiques pour ce qui est de soutenir le développement économique et la modernisation. Les structures mises en place favorisent l'évolution industrielle grâce à la spécialisation intelligente, à la concentration des ressources et du socle de connaissances.

1.2 L'Union européenne a besoin d'une approche plus ciblée et intégrée, qui soit axée sur le soutien et le développement des parcs TIS du XXI^e siècle. Tout particulièrement dans ce contexte de crise et d'après crise, il conviendrait de suivre une stratégie plus globale afin de tirer parti des avantages que les parcs de recherche sont susceptibles d'offrir en matière de croissance économique et de compétitivité. L'autorité et la détermination de l'Union européenne devraient présider à la réalisation de ces actions.

1.3 L'on préconise de détecter et de développer des synergies avec les initiatives phares de l'UE sur le terrain, notamment avec l'Institut européen d'innovation et de technologie et ses communautés de la connaissance et de l'innovation.

1.4 Il convient de prendre acte et d'encourager le développement de parcs de nouvelle génération, d'une forme nouvelle. De même, il faudrait favoriser le rôle des parcs s'agissant de façonner les structures innovantes.

1.5 En ce qui concerne la dimension régionale, il faut renforcer la participation des pouvoirs locaux et des agglomérations au développement des parcs TIS en appliquant le principe de subsidiarité. Il est nécessaire d'améliorer le travail en réseau entre les acteurs du secteur public, le monde des entreprises et les établissements d'enseignement supérieur.

1.6 Dans le développement des parcs, la coopération avec les institutions scientifiques et en particulier avec les universités et les instituts de recherche est de plus en plus importante, de même que les aspects universitaires et de recherche; pour autant, la collaboration avec les parcs reste, actuellement,

moindre que ce qu'elle devrait être. Les parcs pourraient, de par leur fonction, servir de pont entre le monde universitaire et l'industrie. Le partenariat avec les parcs peut figurer dans un système de critères pour distinguer les universités excellentes.

1.7 Il serait opportun de lancer et d'encourager des activités d'observation, d'évaluation et d'accréditation dans ce domaine, ainsi que la diffusion des bonnes pratiques. L'évaluation et des études comparatives empiriques s'imposent si l'on veut concevoir des politiques nationales et européennes concertées et des instruments en lien avec la création de parc et la croissance. Il est souhaitable d'encourager la cartographie des parcs TIS à travers l'Europe sous la forme d'une base de données détaillée. Les collaborations entre les parcs s'en trouveraient alors facilitées grâce à la création d'une matrice d'interconnexion qui favorise les liens et aide à supprimer les obstacles régionaux à la croissance.

1.8 La professionnalisation continue du développement et du fonctionnement des parcs se constate dans la gestion organisationnelle, les aspects complexes liés au développement (régional), ainsi que dans l'intégration de la composante recherche, l'approche en grappe structurée, et l'élément de qualité. Améliorer encore les normes de fonctionnement des parcs demeure cependant une exigence.

1.9 Il y a lieu d'exploiter plus à fond les potentialités en termes de développement découlant des possibilités offertes par l'Union européenne en matière de cohésion et d'ajustement; elles méritent d'être envisagées dans une perspective à long terme.

2. Introduction

2.1 En novembre 2005, le CESE a adopté un avis d'initiative détaillé sur le thème des parcs technologiques, industriels, innovants et scientifiques (TIIS). Les parcs situés dans les nouveaux États membres y ont fait l'objet d'une attention particulière, néanmoins les conclusions et recommandations formulées étaient valables pour l'ensemble de l'Union européenne.

2.2 L'on peut relever que l'avis susmentionné a fait plusieurs constatations pertinentes et a formulé des recommandations adéquates, qui ont eu un impact politique significatif au cours des dernières années. Le progrès qui en a résulté a opéré en synergie avec les efforts entrepris par l'UE sur le plan des politiques régionale, industrielle et d'innovation.

2.3 L'on peut rappeler les constatations et les recommandations suivantes, dont les effets sont évidents:

- a) en tant que moyens de faciliter l'innovation, les parcs satisfont à l'ensemble des critères et peuvent dès lors être considérés comme les «pôles d'innovation»;
- b) le parc est le lieu particulièrement adapté pour faciliter l'interaction entre le monde scientifique et technologique d'une part, et le développement économique d'autre part; il concentre les synergies découlant de la collaboration entre institutions de recherche et entreprises visant à promouvoir leur accès au marché;
- c) les parcs fournissent un cadre global facilitant l'innovation et encourageant le développement régional; ils ont joué un rôle essentiel en la matière en améliorant la compétitivité, en contribuant à diminuer le chômage et à combler les divergences importantes;
- d) il est nécessaire de mettre en place des stratégies de politique économique qui prennent en considération, dans leur complexité, les potentialités des parcs et indiquent une orientation à suivre;
- e) les parcs se caractérisent par le rôle tout à fait particulier qu'ils jouent dans la promotion de l'innovation. Dans ce contexte, il est de plus en plus important de tirer parti des ressources intellectuelles des universités et des autres instituts de recherche;
- f) un autre concept proposé, mais dont la réalisation n'a pas pleinement abouti, était celui de la connexion des parcs au niveau transrégional, du développement des réseaux paneuropéens grâce au soutien des programmes de coopération intégrés entre les parcs et les districts industriels.

2.4 Le moment est venu de prendre la mesure de l'impact de l'avis précédent, tant pour les leçons politiques que pour les leçons pratiques qui en ont été tirées. Le présent avis de suivi se penche aussi sur le rôle des parcs et les solutions qu'ils pourraient apporter en matière de gestion de la crise économique. Dans le présent document, le CESE s'intéresse à la spécialisation des parcs, aux nouvelles attentes de l'industrie, des travailleurs ainsi que des autres acteurs de la société civile, aux nouveaux défis d'échelons régional, national et européen auxquels font face les parcs, ainsi qu'aux missions complexes des organismes de gestion des parcs.

2.5 De plus en plus, les parcs technologiques, industriels, innovants et scientifiques (TIS) sont perçus comme un instrument permettant de créer des systèmes productifs locaux (*clusters*) dynamiques qui dopent la croissance économique et la compétitivité internationale. Ils contribuent aux mutations industrielles en Europe, favorisent l'innovation, le regroupement d'entreprises et les activités interentreprises, et soutiennent le secteur des PME et la création d'emplois. La définition des systèmes productifs locaux (*clusters*) a été développée de manière détaillée dans le paragraphe 2.3 de l'avis d'initiative du CESE «Les districts industriels européens face aux nouveaux réseaux du savoir» ⁽¹⁾.

2.6 Par ailleurs, l'UE doit se préparer à l'après-crise, dans un environnement où les capacités et ressources en matière d'innovation, de science et d'industrie seront concentrées dans les parcs TIS répartis dans toute l'Union européenne. Il est tout à fait pertinent de souligner le rôle que les parcs pourraient jouer dans la conception de la planification de la stratégie de Lisbonne après 2010. Le présent avis de suivi a pour but de formuler des recommandations allant dans le sens de ces conclusions.

3. L'évolution du rôle et de la position des parcs TIS

3.1 En raison des changements économiques et sociaux profonds qui ont eu lieu au cours des dernières années, tels que la crise économique et ses conséquences ou les problèmes liés au développement durable, à la sécurité énergétique et au changement climatique qui se sont fait jour avec force, les notions et les tâches liées à la modernisation, à la croissance et au développement économique ont été redéfinies aussi bien en Europe que dans le monde entier. Dans ce contexte, pour que leur efficacité soit assurée, il faut que les parcs développent de nouveaux services et fonctions et qu'ils créent de nouveaux modèles de services aux entreprises, à même de rendre les activités ou les secteurs émergents florissants.

3.2 Les parcs scientifiques, technologiques et autres, qui constituent des structures de développement concentrées et intégrées, ont vu leur importance s'accroître. Dans l'Union européenne comme de par le monde, l'innovation et la créativité ont fait l'objet d'une attention particulière. Ces structures sont reconnues en tant qu'éléments favorables à une économie innovante et compétitive, soutenant à la fois la création et la consolidation.

3.3 À l'échelle mondiale, les parcs diffèrent considérablement par leur mission et par leur taille. Toutefois, pour appréhender pleinement les différentes variantes de parc, il faut se pencher sur la définition des besoins, la fixation des priorités et la conception d'une planification stratégique. Les organisations professionnelles ont proposé plusieurs définitions de ce qu'est un parc. Selon l'une de celles que l'on rencontre communément, un parc consiste en une sorte de partenariat public-privé qui encourage les flux de connaissances – souvent entre les entreprises du parc elles mêmes ou entre celles-ci et les universités – et contribue à la croissance ainsi qu'au développement économiques de la région.

⁽¹⁾ JO C 255 du 14.10.2005, p.1

3.4 Le terme de «parc scientifique et technologique» en est venu à englober toute sorte de grappe («cluster») de haute technologie, et désigne par exemple: technopole, parc scientifique, cité des sciences, cyberparc, parc (industriel) de haute technologie, centre d'innovation, parc de recherche et développement, parc de recherche universitaire, parc de recherche et de technologie, parc scientifique et technologique, parc technologique, incubateur technologique, technoparc, technopôle ou incubateur d'entreprises technologiques. S'ils se ressemblent à bien des égards, l'expérience semble montrer qu'il existe une différence entre un incubateur d'entreprises technologiques, un parc scientifique ou de recherche, une cité des sciences, une technopole et un dispositif régional en faveur de l'innovation.

3.5 Il apparaît judicieux de faire la distinction entre parcs scientifiques et parcs de recherche. Si la première appellation est la plus fréquente en Europe, la seconde est très répandue aux États-Unis et au Canada. En Europe, les parcs scientifiques coexistent avec les parcs technologiques, les principales différences entre les deux concepts ayant trait à la taille du parc et au fait qu'y soient acceptées ou non des activités de production. En général, un parc scientifique est de taille plus réduite, il entretient des liens étroits avec l'université et place moins l'accent sur les activités de production, tandis qu'un parc technologique est de taille moyenne ou grande et tient compte des activités productives. En ce qui concerne la répartition géographique, les parcs scientifiques tendent à relever du «modèle britannique», tandis que les parcs technologiques s'inscrivent dans un «modèle méditerranéen», typique des pays comme la France, l'Espagne, l'Italie ou le Portugal.

3.6 Il est évident que les facteurs organisationnels qui contribuent grandement au succès des initiatives phares des parcs TIS sont les suivants:

- a) les partenariats public-privé durables et à long terme;
- b) la gestion des parcs par des professionnels expérimentés dans le domaine de l'innovation;
- c) la définition des opérations stratégiques par voie de décisions communes associant les principaux acteurs concernés: autorités régionales, entreprises et instituts de recherche ainsi que communautés locales;
- d) un avantage explicite lorsque les parcs sont spécialisés dans un domaine;
- e) la capacité à atteindre une masse critique au moment voulu, de manière à pouvoir traduire en pratique les résultats des recherches, même si le processus d'incubation est extraordinairement long.

4. Mise en réseau, grappes et collaboration entre l'université et l'industrie

4.1 En raison de la connectivité qui prévaut dans l'économie post industrielle européenne, c'est dans les écosystèmes créatifs axés sur l'innovation que le renouveau économique et sociétal voit le jour. Il est souhaitable que les parcs renforcent leur

coopération avec d'autres entités similaires, aussi bien au niveau national qu'international.

4.2 Les grappes constituent le meilleur exemple d'«écosystèmes» favorisant la compétitivité. Les parcs scientifiques et technologiques ont démontré leur efficacité quant à la création de grappes.

4.3 L'évolution récente de l'économie met de plus en plus l'accent sur le fait de générer des connaissances, d'en tirer parti, de les transférer et de les appliquer. Il est nécessaire de développer et de renforcer les activités de travail en réseau entre les acteurs du secteur public, le monde des entreprises et les établissements d'enseignement supérieur.

4.4 Il y a lieu de recourir à une gestion avertie, à plusieurs niveaux, assurant des synergies entre les différents échelons de gouvernement – européen, national, régional et local – et favorisant les partenariats entre les entreprises, les universités et les ONG, de manière à créer des liens solides entre les institutions génératrices de connaissances et celles concernées par l'innovation.

4.5 Il convient d'harmoniser les incitations et les missions des universités, d'autres instituts scientifiques et de recherche et des parcs TIS, ainsi que d'encourager de nouveaux modes de collaboration. Les parcs sont susceptibles de renforcer considérablement leur pouvoir d'attraction en proposant un large éventail de services, tels que le transfert de technologie, le soutien en matière de brevet, le tutorat des jeunes pousses et des entités d'essaimage, la gestion de projet ou le soutien financier. Tous les services accessibles dans les parcs TIS doivent être à jour et de qualité élevée, de manière à pouvoir véritablement contribuer aux formes nécessaires de coopération.

4.6 Dans le développement des parcs, la coopération avec les institutions scientifiques et en particulier avec les universités et les instituts de recherche est de plus en plus importante, de même que les aspects universitaires et de recherche; il convient toutefois de reconnaître que la coopération entre les cercles scientifiques et le monde des entreprises, qui n'a pas atteint l'amplitude souhaitée, a constitué un problème et qu'à l'heure actuelle, la collaboration avec les parcs est moindre que ce qu'elle devrait être.

4.7 Les parcs pourraient, de par leur fonction, servir de pont entre le monde universitaire et l'industrie. Concernant l'évaluation de la qualité des performances et du rayonnement des universités, il serait souhaitable d'accorder davantage d'attention à leur impact sur le secteur industriel et économique. En développant l'esprit d'entreprise à l'université, les chambres de commerce et les autorités régionales peuvent jouer un rôle considérable, renforcé par des mesures de formation des adultes. L'existence de parcs d'entreprises pourrait figurer parmi une liste de critères pour distinguer les universités excellentes.

4.8 Pour ce qui est de réduire la distance entre l'université et l'industrie, le rôle des parcs peut revêtir une importance spécifique dans les nouveaux États membres.

5. Gouvernance européenne, initiatives opérationnelles et mesures de contrôle

5.1 L'Union européenne a besoin d'une approche plus ciblée et intégrée, axée sur le soutien et le développement des parcs TIS du XXI^e siècle. Elle devrait s'efforcer, tout particulièrement dans ce contexte de crise et d'après crise, de se doter d'une stratégie globale pour profiter des avantages que les parcs de recherche sont susceptibles d'offrir en matière de croissance économique et de compétitivité.

5.2 Suivant les objectifs de la stratégie de Lisbonne qui n'ont été que partiellement réalisés et tâchant de tirer des leçons de son expérience, il conviendrait de rationaliser les initiatives pour la période post Lisbonne en concentrant l'attention sur un nombre limité d'objectifs concrets, mesurables et différenciés au niveau national, en s'appuyant sur le potentiel de développement des différentes capacités concentrées dans les parcs TIS. La réalisation de ces actions devrait être appuyée par l'autorité et la détermination de l'Union européenne.

5.3 Les entreprises, les emplois, les connaissances, les capacités économiques et innovantes concentrés dans les parcs TIS constituent des ressources cachées pour l'Union européenne. Nous savons qu'il en existe un nombre important, mais nous ne disposons pas d'une vue d'ensemble et n'avons aucune stratégie commune pour aborder et solliciter ces ressources. Seules sont disponibles, au niveau européen, national ou régional, des connaissances parcellaires et des actions d'envergure limitée. Il y a lieu d'insister tout particulièrement sur l'importance du travail des organisations professionnelles et de la société civile d'échelon régional ou national actives sur le territoire des parcs. Il convient d'encourager ces organisations à coopérer entre elles, et d'inciter à ce que leur collaboration puisse donner lieu à la mise en place d'une plate-forme technologique à l'échelon de l'Union européenne.

5.4 La clé du succès réside dans le fait d'intégrer pleinement les parcs TIS dans la planification stratégique et ciblée qui étiendra la solide détermination de l'Europe à croître et à devenir compétitive à l'échelle internationale grâce à des investissements régionaux conséquents dans le développement économique fondé sur la science. Ces initiatives doivent formellement apparaître dans le plan européen pour la recherche et l'innovation, qui devra affirmer l'importance des parcs TIS dans la politique européenne de l'innovation.

5.5 Il serait souhaitable que les directions générales de la Commission entreprennent des actions horizontales conjointes afin de favoriser des synergies entre les différents instruments, et de renforcer la gouvernance et la coordination entre les différents programmes. Cette démarche devrait aboutir à la création de plates-formes, d'organes ou de groupes à haut niveau dans le but de supprimer les entraves au cofinancement des activités et de concevoir et de lancer des actions cofinancées.

5.6 Il serait opportun de mettre au point des critères d'évaluation, d'appréciation et de cartographie des parcs. Des évaluations, des appréciations et des études empiriques comparatives s'imposent si l'on veut concevoir des politiques européennes et nationales concertées ainsi que des instruments en lien avec la création et la croissance des parcs, qui puissent faire passer les parcs TIS à l'échelle supérieure.

5.7 En outre, il faut que le secteur public puisse justifier ses actions, c'est-à-dire qu'il est nécessaire de concevoir et d'appliquer des méthodes et des outils d'évaluation permettant de quantifier les retombées positives nettes qui résultent du soutien octroyé par le secteur public. Les paramètres du succès ne font pas, à l'heure actuelle, l'objet d'un consensus solide (par exemple, les critères financiers – investissement, chiffre d'affaires, etc. –; les indicateurs des modes d'innovation – jeunes pousses, brevets, nouveaux produits). Les différences entre types de parcs et contextes nationaux/régionaux posent aussi des difficultés d'étalonnage.

5.8 Il serait opportun d'encourager la cartographie des parcs TIS à travers l'Europe, sous forme d'une base de données détaillée. Les collaborations entre les parcs s'en trouveraient alors facilitées grâce à la création d'une matrice d'interconnexion qui favorise les liens et aide à supprimer les obstacles régionaux à la croissance.

5.9 L'on insiste de nouveau sur la nécessité d'investir davantage dans l'éducation et la formation, ainsi que dans les connaissances et l'innovation, dans les technologies de l'information et de la communication, dans le développement durable et une économie plus verte.

6. La dimension régionale

6.1 Les régions sont des acteurs importants de l'économie basée sur la connaissance car elles concentrent leurs efforts sur l'intégration de la recherche et du développement ainsi que de l'innovation dans leurs stratégies de développement. En matière de soutien à la restructuration de l'économie, les autorités régionales devraient se réorienter encore davantage sur l'innovation.

6.2 Il y a lieu d'encourager les stratégies régionales d'innovation, et sur la base de celles-ci, l'élaboration de programmes opérationnels spécifiques. Les autorités nationales devraient concentrer leurs efforts sur l'amélioration des conditions locales en créant un climat économique et politique stable et prévisible.

6.3 L'accès des parcs technologiques et scientifiques aux ressources financières (capital-risque, capital d'amorçage) constitue un véritable goulot d'étranglement et une contrainte pour leur développement systématique. L'octroi à bon escient des financements locaux et régionaux devrait venir compléter naturellement les ressources européennes. Il est nécessaire d'accroître le savoir-faire qui sous-tend l'accès au cofinancement issu des fonds européens. Il y a lieu de faire en sorte que l'utilisation des ressources financières de la BEI et du FEI soit structurée et devienne une pratique courante.

6.4 Pour les parcs TIS, disposer d'un financement sur une longue période constitue un facteur de succès essentiel. En situation de crise, il est d'une importance cruciale de veiller à ce que les parcs puissent compter sur un appui financier et politique de la part des gouvernements des États membres et de l'Union européenne.

6.5 Attirer et gérer les talents qui représentent un atout spécifique dans la perspective d'un développement durable, à long terme et harmonieux de la région est un exercice qui s'impose.

6.6 L'excellence de la gestion des parcs constitue un élément essentiel pour ce qui est de garantir la qualité exceptionnelle de leur fonctionnement. Dans l'optique du maintien de la qualité des services, la formation continue et le développement professionnel de l'encadrement sont importants. Des programmes structurés devraient être mis en place pour créer les capacités nécessaires dans les organisations de gestion des parcs TIIS.

7. Une initiative stratégique de l'UE – l'Institut européen d'innovation et de technologie (IET)

7.1 L'Institut européen d'innovation et de technologie (IET) est appelé à devenir le porte-drapeau de l'excellence en matière d'innovation européenne. Le rôle de l'IET sera de mettre en œuvre l'innovation grâce à la collaboration entre tous les intervenants du «triangle de la connaissance», de transformer les résultats de l'enseignement et de la recherche en possibilités commerciales concrètes sur le plan de l'innovation et de favoriser la croissance économique durable et la création d'emplois dans l'ensemble de l'Union européenne. C'est avec de grandes attentes que le CESE se tourne vers cette nouvelle instance de l'UE, et exprime l'espoir que les parcs TIIS et les organes adéquatement qualifiés qui leurs sont associés pourront être des partenaires et des participants de valeur des projets organisés par l'IET.

7.2 En tant qu'outil opérationnel, des «communautés de la connaissance et de l'innovation» (CCI) ont été sélectionnées sur une base stratégique pour répondre aux défis qui se posent actuellement à l'UE, tels que l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, les énergies renouvelables et la future société de l'information et de la communication. Les CCI sont des partenariats public-privé, caractérisés par un degré d'intégration élevé, entre les universités, les organismes de recherche et les entreprises, qui incluent la dimension entrepreneuriale dans toutes les activités liées à la connaissance et génèrent l'innovation dans des domaines revêtant un intérêt essentiel pour l'économie et la société.

7.3 L'IET constitue également une opportunité pour le développement régional et local. Son rôle et son impact peuvent

s'avérer considérables, puisqu'il propose une expertise dans les régions où ce type de savoir et d'expérience fait défaut. Les régions et les villes peuvent en outre tirer profit des activités de l'IET et des CCI, qui ont des retombées positives et attirent de nouvelles ressources humaines et financières.

7.4 L'IET représente un nouveau concept de pôles de la connaissance, construits autour de réseaux virtuels et non de communautés géographiquement liées. L'actuelle crise économique renforce le caractère opportun de l'initiative de l'IET. Il apparaît donc plus que raisonnable d'explorer le potentiel de soutien existant dans les parcs TIIS de l'UE.

8. Les parcs TIIS et la crise économique – les changements nécessaires et les actions favorisant la relance

8.1 La crise économique a touché de différentes manières et à des degrés divers le fonctionnement des parcs TIS et des entreprises qui y sont implantées. Face à la crise, les entreprises peuvent réagir par la réduction de leur activité, de leur personnel et de leurs dépenses et par l'abandon des projets et des investissements.

8.2 Quant aux gestionnaires des parcs TIIS, il serait préférable qu'ils réagissent par une politique active visant à retenir les entreprises et à collaborer avec elles pour réduire au minimum l'impact de la crise, et consistant à:

- a) fournir des orientations aux communautés;
- b) faciliter les actions coordonnées entre les entreprises implantées dans le parc;
- c) aider à évaluer la situation et les possibilités d'une entreprise, à trouver de nouveaux marchés ou produits;
- d) assurer le suivi de l'activité des entreprises implantées dans le parc, réexaminer les modèles d'entreprise et les méthodes de gestion;
- e) diffuser les informations et assurer le lobbying en rapport avec les programmes et les aides publiques, en collaboration avec les agences et les entreprises;
- f) maintenir des contacts avec les parties intéressées (organisations d'entreprises, administrations locales, syndicats) pour mobiliser la création éventuelle de groupes de travail destinés à résoudre les problèmes;
- g) améliorer les services et la gestion interne des parcs.

8.3 Entre-temps, la demande de produits et de services plus sophistiqués pourrait aussi se développer. Les nouvelles industries – biotechnologies, technologies de l'information et de la communication de pointe – sont porteuses d'opportunités et de défis. L'on ne peut que prendre en compte les nouveaux facteurs de la compétitivité qui apparaissent dans le nouvel environnement économique et social, tels que la durabilité, la création de valeur et la responsabilité sociale des entreprises.

8.4 Dans la situation actuelle, l'esprit d'entreprise fait l'objet d'une nouvelle attention, notamment dans le contexte des parcs. Les entreprises et leurs associations, grâce à leur compréhension approfondie de la situation stratégique, peuvent montrer la voie

à suivre. Il est important de détecter et d'attirer l'attention comme il se doit sur les aspects compétitifs des parcs.

8.5 Tant les investissements issus du marché intérieur, que l'investissement direct étranger (IDE) jouent un rôle considérable dans le développement des parcs. À cet égard, il y a lieu de prendre acte des signes du revirement de l'IDE de la production vers la recherche et développement. Le CESE soutient ces processus et encourage à ce que des secteurs clés bien définis dans la politique industrielle de l'UE puissent, au cours de leur installation dans les parcs, entrer dans la situation d'être bénéficiaires.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

464^e SESSION PLÉNIÈRE DES 14 ET 15 JUILLET 2010

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information»

(Version codifiée)

COM(2010) 179 *final* — 2010/0095 (COD)

(2011/C 44/23)

Le Conseil, le 20 mai 2010, et le Parlement européen, le 6 mai 2010, ont décidé, 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 directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information»

COM(2010) 179 *final* — 2010/0095 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), a décidé, par 149 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission — Rapport sur la politique de concurrence 2008»

COM(2009) 374 final

(2011/C 44/24)

Rapporteur: **M. METZLER**

Le 23 juillet 2009, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

«Rapport de la Commission – Rapport sur la politique de concurrence 2008»

COM(2009) 374 final.

La section spécialisée «Marché unique, production, consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 111 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Synthèse et conclusions

1.1 Le Comité économique et social européen se félicite que, pour la première fois, la Commission consacre un chapitre de son rapport à la problématique des consommateurs dans le cadre de la lutte contre les cartels. Il souhaite rappeler le mécanisme d'action de groupe dont la mise en œuvre n'a toujours pas été réalisée. Il convient en outre de souligner l'incidence et l'importance des règles en matière d'ententes et de position dominante pour les autres sections de la société civile et économique d'Europe. Ce point devrait faire l'objet de rapports à l'avenir.

1.2 Le CESE salue et soutient les efforts de la Commission visant à veiller, lors du recouvrement des aides d'État et des garanties publiques, à rétablir des conditions de concurrence équitables sur l'ensemble des marchés européens, et à les faire appliquer. Le CESE est convaincu qu'il en va de la vraisemblance et de la crédibilité du droit européen de la concurrence.

1.3 Le CESE encourage la Commission à redoubler et à intensifier ses efforts afin de faire connaître, par une politique de communication plus énergique, ces aspects de ses activités aux citoyens européens.

1.4 Le CESE invite la Commission à indiquer si et dans quelle mesure elle entend modifier la réglementation et les lignes directrices eu égard à l'expérience relative aux aides d'urgence octroyées à l'économie réelle et financière sous la forme de subventions qui ont été rendues nécessaires par la crise. Le Comité escompte dès lors des indications sur l'attitude qu'adoptera la Commission au sujet des futures aides d'État aux industries d'importance systémique, notamment l'industrie automobile.

Il convient que les situations et les exigences induites par la mondialisation soient prises en considération lors de l'examen des questions de concurrence.

1.5 Le CESE met en exergue sa position exprimée dans l'avis relatif au rapport 2007, selon laquelle la Commission devrait prêter attention à l'importance que revêtent notamment le dumping social et le non-respect des dispositions en matière de protection du travail, et faire rapport sur les résultats atteints

en la matière. Il convient d'accorder une place toute particulière à ces considérations dans le domaine des transports.

2. Contenu du rapport sur la politique de concurrence 2008

2.1 Le rapport de la Commission européenne pour l'année 2008 met particulièrement l'accent sur les ententes et la protection des consommateurs. La Commission montre, en s'appuyant sur l'exemple de l'entente sur les bananes et de l'entente sur le verre automobile (procédures menées en 2008), l'incidence négative qu'ont les ententes de producteurs sur les consommateurs et sur les prix qu'ils ont à payer, mais aussi sur la force d'innovation du secteur.

La Commission indique que les instruments du programme de clémence fonctionnent. La nouvelle possibilité de prendre en compte la disposition d'un acteur à coopérer pour mettre au jour des ententes comme une circonstance atténuante lors de l'imposition d'amendes a un effet positif sur les travaux et les succès de la Commission. La Commission indique que l'imposition d'amendes élevées va dans le sens de l'effet dissuasif général des dispositions juridiques en matière d'ententes et d'économie.

2.2 En 2008, la Commission a poursuivi ses efforts importants en matière de lutte contre les ententes, infligeant des amendes à 34 entreprises dans sept affaires pour un montant total de 2 271 milliards d'euros.

La Commission a présenté en 2008 une estimation du préjudice causé. Elle a pour ce faire traité 18 ententes ayant fait l'objet d'une décision de sa part entre 2005 et 2007. En fixant la majoration des prix pratiquée sur la production de biens par les participants aux ententes de 5 à 15 %, elle estime que le préjudice causé par ces ententes représente 4 à 11 milliards d'euros.

Les estimations des autorités britanniques de la concurrence (Office of Fair Trading) révèlent que pour chaque entente mise à jour, cinq ententes pourraient ne pas avoir été mises en œuvre ou avoir été abandonnées. Ainsi, les 18 décisions arrêtées entre 2005 et 2007, y compris leur effet dissuasif, pourraient avoir empêché un préjudice supplémentaire de l'ordre de 60 milliards d'euros pour les consommateurs.

3. Instruments

3.1 Répression des ententes et abus de position dominante – articles 81 et 82 du traité CE

3.1.1 Le 2 avril 2008, la Commission a adopté le livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante. En raison de la possibilité laissée aux particuliers de déposer plainte contre les contrevenants à ces règles, ce projet de la Commission européenne relatif aux règles en matière d'ententes et de positions dominantes a donné lieu à de nombreux débats. Le CESE s'est prononcé en faveur de la création d'un instrument européen pour harmoniser certains aspects des actions de particuliers ou de collectivités en dommages et intérêts pour violation des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En outre, la Commission a mis en place une procédure de conciliation simplifiée afin de lutter contre les ententes. Le paquet sur les procédures de conciliation, composé de règlements et de communications de la Commission, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Ainsi, les participants raisonnables à des ententes, «en aveux» après l'ouverture de la procédure et après avoir pris connaissance des documents, peuvent voir leur amende réduite de 10 %. Il s'agit d'une véritable simplification.

3.1.2 En 2008, la Commission a également publié des orientations sur les priorités retenues en matière d'application de l'article 82 du traité, en ce qui concerne les décisions relatives aux pratiques d'éviction abusives par les entreprises dominantes. Il s'agit d'un cadre analytique lui permettant, lors de la prise de décisions, de comprendre et de représenter le processus par lequel les consommateurs subissent un préjudice.

3.1.3 En 2008, la Commission a également lancé, ou poursuivi, la révision des règlements d'exemption par catégorie concernant les accords verticaux, le secteur automobile et le secteur des assurances.

3.1.4 Application des règles au droit d'auteur ne se rapportant pas à des ententes

3.1.4.1 À ce sujet, la Commission a interdit en 2008 à la Confédération internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs (CISAC) de maintenir des restrictions en imposant des clauses d'exclusivité dans leurs accords de représentation réciproque, et ainsi d'opérer une délimitation sur la base des frontières nationales.

3.1.4.2 La Commission a également mené des actions en ce qui concerne les abus de position dominante, en infligeant à Microsoft une astreinte d'un montant définitif de 899 millions d'euros. La contestation initiée entretemps devant les tribunaux a pu être close en décembre 2009.

3.2 Mesures étatiques relatives aux entreprises publiques ou aux entreprises jouissant de droits exclusifs ou spéciaux

3.2.1 Le secteur public est également concerné par la politique européenne de concurrence, conformément à l'article 86 du traité UE.

Dans ce domaine, la Commission a rendu des décisions au sujet du monopole postal et du secteur énergétique.

3.3 Contrôle des concentrations et suivi des mesures correctives

3.3.1 Communication sur les mesures correctives

La Commission a publié à ce sujet, en octobre 2008, une nouvelle communication et un règlement d'application. Les deux documents ont pour objectif d'améliorer la protection des consommateurs en la matière et d'induire une baisse des prix, notamment en imposant des exigences plus strictes en matière d'informations et en rendant systématiques les informations devant être fournies avec le produit.

3.3.2 Application des règles

Par ailleurs, la Commission a présenté les moyens utilisés et les mesures prises afin de protéger le consommateur. En la matière également, le nombre de projets signalés à la Commission, qui s'élevait en 2008 à 347 (concentrations et cas de coopération), était à nouveau très élevé. La Commission a rendu 340 décisions définitives.

3.4 Contrôle des aides d'État, élaboration des règles de la politique de concurrence

3.4.1 C'est dans ce domaine que la Commission a fait part en 2008 du plus grand besoin de changement et de la plus grande volonté de changement. Dans le contexte de la crise financière, elle a poursuivi la mise en œuvre du plan d'action sur les aides d'État. Elle a également publié trois communications sur le rôle de la politique en matière d'aides d'État dans le contexte de la gestion des crises et du processus de relance.

3.4.2 Au sujet de l'évolution générale des règles de la politique de concurrence, la Commission a adopté, comme annoncé, un plan de mise en œuvre relatif au règlement général d'exemption par catégorie.

3.4.3 Les communications relatives aux aides d'État sous la forme de garanties (JO C 155 du 20.06.2008 et JO C 244 du 25.09.2008) établissent des méthodes de calcul de l'élément d'aide d'une garantie et prévoient des règles simplifiées pour les PME.

3.4.4 En 2008 également, la Commission a poursuivi ses efforts en vue d'améliorer la mise en œuvre et le contrôle des décisions en matière d'aides d'État. Elle a cherché à indiquer clairement, en communiquant au sujet des décisions de recouvrement des aides et de leur application efficace et immédiate, qu'elle a la volonté et la capacité de limiter les effets induits par les aides d'État.

Comme annoncé dans le plan d'action sur ce thème, la Commission a intenté une action en justice contre les États membres n'ayant pas exécuté comme il se doit les décisions de recouvrement, dans cinq cas en vertu de l'article 88, paragraphe 2, et dans huit cas en vertu de l'article 228, paragraphe 2, du traité UE.

3.4.5 Le tableau de bord des aides d'État 2008 indique que les États membres de l'UE suivent les indications de la Commission pour une utilisation plus ciblée des aides. Ainsi les États membres ont-ils affecté en moyenne 80 % de leurs aides à des objectifs horizontaux en 2007.

3.4.6 En ce qui concerne le cadre communautaire en matière de recherche, de développement et d'innovation, la DG Concurrence s'est intéressée aux aspects liés aux aides d'État (88 affaires).

Dans le domaine du financement du capital-risque en faveur des PME, la Commission a autorisé 18 régimes en application des lignes directrices sur le capital-risque.

4. Développements sectoriels

4.1 Énergie et environnement

La concentration dans le secteur de l'énergie et les aspects environnementaux du changement climatique visant à promouvoir le transfert vers des processus de production d'énergie émettant moins de CO₂ ont été examinés par la Commission. Le Conseil «Énergie» a adopté un compromis le 10 octobre.

Les enquêtes antitrust menées dans ce domaine concernent avant tout les comportements d'éviction, les exploitations abusives et les collusions. Le transport d'énergie pour les nouveaux fournisseurs a en particulier fait l'objet de procédures répétées dans pratiquement tous les États membres.

4.2 Services financiers

4.2.1 L'aide apportée au secteur financier en 2008 a conduit à des interventions majeures dans la concurrence du secteur des services financiers.

La Commission européenne doit exercer, avec le concours des États membres, le contrôle des aides d'État en la matière.

4.2.2 La Commission a élaboré des lignes directrices concernant les mesures publiques. Dans le même temps, elle a pris des mesures appropriées afin de recapitaliser les établissements financiers et fixé des garde-fous minimum contre les distorsions indues de concurrence. Sur la base de ces dispositions, des mesures concrètes, allant des régimes de garantie aux aides à la liquidité en passant par les aides spécifiques, ont été autorisées pour plus de 16 pays de la Communauté européenne et de nombreux établissements de ces pays.

4.2.3 La Commission estime avoir pris des mesures rapidement afin de rétablir la confiance des marchés.

4.2.4 Par ses mesures, elle a montré que le droit de la concurrence constitue un instrument efficace en matière de gestion des crises.

4.3 Instruments relatifs à l'économie réelle

4.3.1 La Commission a autorisé des aides d'État, des garanties sur les prêts, des prêts bonifiés et des aides sous forme de capital-risque au profit des entreprises de l'économie «réelle».

La charge de la preuve des défaillances du marché a été simplifiée en ce qui concerne l'autorisation des assurances de crédit à l'exportation.

4.4 Communications électroniques

4.4.1 Sur ce dossier, la Commission s'est prononcée en faveur de la transformation de monopoles nationaux en marchés soumis aux lois de la concurrence. La recommandation de la Commission de 2007 montre ses effets. En 2008, la plupart des autorités nationales de régulation sont parvenues à la conclusion que les spécificités nationales n'y faisaient pas obstacle.

4.4.2 Dans le domaine des technologies de l'information, de grandes procédures ont pu être conclues ou pratiquement conclues. Le rapport de la Commission fait état du passage de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique ainsi que des critiques à l'égard du financement public des radiodiffuseurs de service public.

4.5 Transports

4.5.1 À ce sujet, la Commission fait état des procédures relatives au transport ferroviaire et combiné, de l'entrée en vigueur des lignes directrices concernant les aides d'État aux entreprises ferroviaires, du contrôle des concentrations ainsi que des décisions visant à promouvoir le transport ferroviaire dans le domaine du transport combiné. Pour ce qui est du transport maritime, elle laisse entrevoir l'aboutissement du processus de réforme des règles de concurrence. Dans ce domaine également, comme dans le transport aérien, les services d'intérêt économique général font aussi l'objet d'activités particulières.

On peut s'attendre à de nouveaux processus de concentration.

4.5.2 Le rapport ne contient aucune observation sur le respect des normes sociales en ce qui concerne la concurrence dans le domaine des transports.

4.6 Industrie pharmaceutique

4.6.1 La Commission s'est penchée sur ce secteur sur la base d'informations et d'indications. Elle s'est en particulier intéressée à la commercialisation des médicaments génériques, et note d'une manière générale un déclin de l'innovation.

Plus de 100 entreprises et des échantillons de 219 molécules chimiques ont été soumis à examen.

Elle constate que la mise en place d'un brevet communautaire unique et d'une juridiction commune en matière de brevets pourrait avoir des effets positifs sur la force d'innovation de ce secteur. Les procédures en matière d'autorisation de mise sur le marché, de fixation des prix et de remboursement varient de pays à pays, et devraient être simplifiées, selon le rapport de la Commission.

4.7 Denrées alimentaires

4.7.1 La Commission n'a pas constaté de tendance à la consolidation dans le secteur alimentaire et dans les autres secteurs de l'approvisionnement. Elle a publié deux communications sur les prix des denrées alimentaires (COM(2008) 321 et 821 final) qui vont également dans ce sens.

5. Unité chargée des relations avec les consommateurs

5.1 En 2008, la DG Concurrence a mis en place une unité chargée des relations avec les consommateurs. Elle transmet les informations contribuant à une meilleure connaissance des marchés, et récolte, inversement, des informations et des données sur les défaillances de marché. Cette unité a mené avec succès un processus de consultation avec les associations de consommateurs. Elle a également participé aux discussions avec le CESE dans le cadre de l'élaboration de l'avis d'initiative sur la «Démocratie économique dans le marché intérieur», en espérant voir cette coopération se poursuivre par la suite, afin de faire en sorte que la politique de concurrence ait pour objet le bien-être des consommateurs et la protection des valeurs de la société civile.

6. Réseau européen de la concurrence et juridictions nationales

6.1 En 2008, la coopération menée entre les autorités nationales de régulation et la direction générale de la Commission au sein du réseau européen de la concurrence s'est opérée sans heurts, et constitue une réussite aux yeux de la Commission.

6.2 Il en va de même pour les activités et la coopération avec les juridictions.

7. Activités internationales

7.1 La Commission indique que pour ce qui est de la coopération internationale, elle a travaillé avec la Chine et la Corée en 2008. Elle est également active à l'OCDE, ainsi qu'au sein du réseau international de la concurrence.

8. Coopération interinstitutionnelle

8.1 La DG Concurrence met en exergue ses excellents contacts avec le Parlement européen, le Conseil, et le Comité économique et social européen.

9. Prise de position du CESE

9.1 Protection des consommateurs

9.1.1 Le Comité se félicite que la DG Concurrence ait développé l'accent mis sur la protection des consommateurs. Il accueille avec une faveur toute particulière la publication de son Livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infractions aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante, qu'il a appuyé. En revanche, il déplore que plus de deux ans plus tard, il n'ait pas encore été créé de mécanisme judiciaire d'action de groupe pour la défense des consommateurs, tel que prévu dans ledit document, mécanisme sur lequel le CESE s'est prononcé favorablement dans plusieurs avis.

9.1.2 Le Comité est d'avis que la mise en avant de la coopération avec la protection des consommateurs, dont les activités se poursuivent pleinement, ne doit pas faire oublier l'idée et la priorité de travail en vertu de laquelle le droit des ententes devrait couvrir également d'autres aspects de la politique de protection des consommateurs, par exemple:

— garantir l'accès aux droits fondamentaux et aux libertés fondamentales;

— ne pas permettre à la puissance économique de mettre en danger les structures démocratiques et de liberté (sociétés «trop grandes pour faire faillite»);

— veiller à l'absence de domination d'un système ou d'un secteur;

— protéger les structures de PME.

9.2 Aides d'État

9.2.1 Le Comité soutient les efforts visant à surveiller les États membres en ce qui concerne le recouvrement des prêts et des garanties, afin de rétablir des conditions de concurrence équitables.

9.2.2 Eu égard aux informations concrètes sur différentes procédures, le CESE estime que la Commission a réalisé, grâce aux nouveaux instruments, des succès en ce qui concerne la création de nouveaux trains de mesures permettant une conciliation extrajudiciaire. Le Comité estime dès lors que les règles de procédure doivent être sans cesse adaptées aux conditions changeantes.

9.2.3 Dans le secteur de la finance, la crédibilité du droit européen de la concurrence sera sur la sellette au cours des années à venir. Le rétablissement de conditions équitables fait défaut. Les mesures prises par la Commission en la matière détermineront la confiance des citoyens européens dans les institutions et la législation de l'UE.

9.2.4 Le Comité invite la Commission européenne à veiller, lors du contrôle des aides d'État et de leurs conditions d'octroi, à ce que dans le secteur de la finance, la recapitalisation des banques reste liée au rétablissement des flux financiers et des mécanismes d'octroi de crédits fonctionnels. La charge pesant sur les budgets nationaux n'est justifiable que si le rôle des bénéficiaires dans l'économie est appuyé de manière durable.

9.3 Le Comité prie la Commission d'indiquer si et dans quelle mesure a) son approche au cas par cas et la prise en considération d'opportunités politiques lors de l'autorisation d'aides d'État au secteur financier constituent un abandon à long terme des principes et des règles appliqués jusqu'ici, et b) par extension, si des autorisations en vertu de l'article 107 (2A3) pourront également être octroyées à d'autres secteurs revêtant une importance systémique, comme par exemple le marché de l'emploi (industrie automobile).

9.4 Services d'intérêt général

9.4.1 Le Comité soutient les efforts déployés par la Commission afin de faire appliquer une réglementation favorable aux consommateurs dans le domaine des services d'électricité, du gaz, de la téléphonie et des transports.

9.5 Transports

9.5.1 Le Comité soutient les efforts de la Communauté européenne.

Le Comité avait constaté au sujet du rapport 2007 que le respect des dispositions sociales dans ce secteur présentait un aspect de concurrence.

9.5.2 Le CESE prône que l'on accorde davantage d'attention à ces considérations dans l'intérêt des salariés du secteur des transports. On observe toujours des disparités en matière de normes sociales dans le secteur européen des transports, ce qui entraîne une distorsion de concurrence. Le Comité est d'avis que la Commission européenne devrait adopter une position plus ferme face aux États membres en la matière.

9.6 *Communication électronique et médias*

9.6.1 Le CESE estime que les intérêts des consommateurs ainsi que les intérêts en matière de démocratie, de transparence et de liberté d'opinion de la société civile sont tous affectés. Il y aurait lieu de prendre davantage en compte ces objectifs.

9.7 **Unité chargée des relations avec les consommateurs**

9.7.1 Le Comité salue la création et le fonctionnement de l'unité chargée des relations avec les consommateurs, et soutient les efforts de la Commission visant à l'élargir.

9.8 *Réseau européen de la concurrence et coopération entre États membres*

9.8.1 Le CESE constate que le réseau européen de la concurrence fonctionne, tant pour ce qui est de la coopération entre les autorités nationales de régulation qu'entre les tribunaux.

9.8.2 Le CESE estime que l'importance du droit de la concurrence sur le plan international n'est pas encore suffisamment appréciée.

9.8.3 Dans son avis relatif au rapport sur la politique de concurrence 2007, le CESE avait exprimé une position claire sur l'importance que revêtent, pour le droit de la concurrence, le dumping social, le non-respect du droit du travail et le non-respect du droit de l'environnement. Il avait demandé à l'époque

à la Commission de faire état de la situation à ce sujet. Cela n'a pas été fait, et il convient d'y remédier.

9.8.4 Le CESE invite la Commission à trouver un équilibre entre la politique industrielle et la politique de concurrence.

9.9 *Concurrence et mondialisation*

9.9.1 Le CESE plaide pour que les aspects liés à la mondialisation, à savoir les lignes directrices du GATT et de l'OMC, soient également pris en considération lors de l'examen des questions de concurrence.

9.9.2 De l'avis du CESE, un domaine fait défaut dans le rapport sur la politique de concurrence 2008: l'examen des distorsions de concurrence causées par la participation des États aux groupes financiers, également hors de l'UE. En outre, le rachat d'entreprises européennes par des fonds d'autres États, éventuellement non-membres de l'UE, ainsi que l'exercice d'intérêts stratégiques nationaux par des participations au capital ont une incidence préoccupante.

10. **Concurrence et droit d'auteur**

10.1 Il convient d'examiner également les aspects de concurrence que revêtent le droit d'auteur.

10.2 La loyauté des transactions et le libre-échange ne peuvent pleinement fonctionner face aux contrevenants au droit d'auteur. Le droit de la concurrence est également une arme efficace en la matière. La Commission devrait y prêter attention.

11. **Coopération avec les autres institutions européennes**

11.1 Le Comité économique et social européen indique qu'il est disposé à mener une telle coopération.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen»

COM(2009) 154 final — 2009/0157 (COD)

(2011/C 44/25)

Rapporteur: **M. CAPPELLINI**

Le 20 novembre 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen»

COM(2009) 154 final — 2009/0157 (COD).

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 119 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité se félicite de la proposition actuelle de la Commission, tout en reconnaissant qu'elle reste très en deçà des perspectives ouvertes par le Livre vert et encore plus des propositions formulées par le CESE dans son avis du 26 octobre 2005.

1.2 Le Comité estime que cette proposition de règlement offre à la société civile un instrument intéressant qui permet d'accroître la prévisibilité juridique en la matière et de régler plus rapidement et à moindre coût les successions internationales dans les États membres de l'UE. Le CESE attire l'attention de la Commission sur la nécessité de procéder à une révision des différentes versions linguistiques de la proposition de règlement afin de garantir leur cohérence ainsi que l'utilisation d'une terminologie juridique adéquate.

1.3 Le Comité exprime quelques préoccupations concernant notamment le rôle de la loi des États qui ne sont pas membres de l'UE, ainsi que certaines caractéristiques du certificat successoral. Afin d'y remédier, il recommande de reformuler l'article 26 et d'allonger le délai prévu au paragraphe 2 de l'article 43. Exposer et analyser en profondeur un document aussi compliqué que l'est cette proposition de règlement exigerait d'étirer le document de travail bien au-delà des normes habituelles du Comité.

1.4 Le Comité recommande vivement l'adoption des modifications suivantes à la proposition de règlement:

- i. insérer aux paragraphes 1.2 et 3.2 de son exposé des motifs les phrases: «Ces règles différentes entravent et retardent également l'exercice du droit de propriété de l'héritier légitime sur les biens du défunt» et «Une action unilatérale des États membres ne suffirait pas pour atteindre tous les

objectifs de la présente proposition de règlement» (voir les paragraphes 3.4.3 et 3.4.4 ci-après);

- ii. ajouter à son article 1, paragraphe 1, l'expression «revêtant un caractère international», afin de poser clairement que cette proposition de règlement ne s'applique qu'à de telles successions (voir le paragraphe 4.1.1 ci-après);
- iii. remplacer dans son article 21, paragraphe 1, le terme «ultérieures à» par «supplémentaires à» ou «autres que» dans toutes les versions linguistiques (voir le paragraphe 4.3.8 ci-après);
- iv. remplacer les dispositions actuelles de son article 25 par les suivantes: «Caractère universel: le présent règlement précise la loi applicable même si cette loi n'est pas celle d'un État membre» (voir le paragraphe 4.3.9 ci-après);
- v. remplacer les dispositions actuelles de son article 26 (intitulé, dans la version anglaise, «renvoi» au lieu de «referral») par les suivantes: «Si le défunt n'avait pas choisi de loi selon l'article 17 et si la loi applicable en vertu du présent règlement est celle d'un État qui n'est pas membre de l'UE et dont les règles de conflit désignent comme applicable la loi d'un État, membre ou non membre de l'UE, qui appliquerait sa propre loi, alors la loi de cet autre État est applicable. Le présent article ne s'applique pas à des pactes successoraux dont le facteur de rattachement visé par l'article 18, paragraphe 2, est la loi avec laquelle les liens sont les plus étroits» (voir le paragraphe 4.3.10.1 ci-après);

- vi. ajouter l'adverbe «manifestement» devant l'expression «incompatible» pour toutes les versions linguistiques du règlement, ainsi que l'adjectif «international» à l'expression «ordre public» au moins en français et en italien (voir le paragraphe 4.3.11 ci-après);
- vii. remplacer à l'article 27, paragraphe 2 l'expression «ses modalités» par «ses dispositions» dans toutes les versions linguistiques (voir le paragraphe 4.3.12 ci-après);
- viii. prolonger à neuf ou douze mois la période visée à l'article 43, paragraphe 2 (voir le paragraphe 4.6.1 ci-après).

2. Contexte

2.1 La proposition à l'examen traite d'une question complexe, qui est essentielle pour toute personne qui a sa résidence habituelle (y compris les quelques extensions prévues par l'article 6) dans l'Union européenne, quelle que soit sa nationalité. Un livre vert sur les successions et testaments ⁽¹⁾ a lancé sur une large base un processus de consultation en matière de successions internationales, tant ab intestat que testamentaires.

2.2 L'importance concrète de la présente proposition de règlement, en tant qu'instrument uniforme de normalisation, résulte de la diversité actuelle des législations des États membres en ce qui concerne:

- a) la détermination de la loi applicable,
- b) le champ de compétence de leurs juridictions en matière de testaments et successions internationaux,
- c) les conditions de reconnaissance et d'exécution d'un jugement rendu dans un autre État membre de l'UE,
- d) les conditions de reconnaissance et d'application d'un acte authentique établi dans un autre État membre de l'UE.

2.3 Dans un souci de clarté, la proposition de règlement qui fait l'objet du présent avis vise à créer un régime uniforme pour ces règles, qui relèvent toutes du droit international privé, et à subordonner les effets des testaments et successions internationaux au droit qui leur est applicable selon la règle du for (un État membre de l'UE) en matière de conflits de lois que prévoit la proposition de règlement. À l'inverse, la présente proposition de règlement n'a pas vocation d'affecter en soi le droit matériel national des États membres de l'UE qui régit la qualité, les droits et les obligations des héritiers en matière de biens (ou de patrimoine) du défunt. De plus, le certificat successoral européen qu'institue le chapitre VI n'a pas nature d'exception mais ne fait qu'établir la preuve de qualité et ne prévoit pas de dispositions matérielles nationales uniformes sur les conditions nécessaires à la reconnaissance de ladite qualité. D'une manière générale, abstraction faite de la présente proposition de règlement, le droit matériel national ne relève pas des compétences prévues par l'article 65, lettre b, du traité.

3. Observations générales

3.1 Dans son avis ⁽²⁾ sur le livre vert sur les successions et testaments, le CESE a notamment:

- a) salué le livre, considérant «les questions posées comme fondamentales et urgentes»,
- b) attiré l'attention de la Commission sur «les problèmes fiscaux qui peuvent se poser aux héritiers d'un patrimoine localisé dans deux ou plusieurs pays»,
- c) exprimé ouvertement son intérêt en faisant observer qu'il «considère la question des testaments et successions comme une question d'intérêt majeur pour les citoyens européens; la simplification des formalités comme la plus grande sécurité juridique et fiscale et la plus grande rapidité du règlement des successions internationales qu'ils attendent d'une initiative communautaire ne doivent pas être déçues».

3.2 Compte tenu de la structure et des dispositions concrètes que présente la Commission dans sa proposition de règlement, il convient, quatre ans après l'examen du livre vert, de mettre à jour cette déclaration d'intérêt du CESE pour la question des testaments et successions, qu'il considère «d'intérêt majeur pour les citoyens européens».

3.3 *Le potentiel et les parties prenantes de la proposition actuelle de règlement*

3.3.1 Il convient de relever que dans son avis ⁽³⁾, le CESE engageait la Commission à prendre en considération les questions fiscales et exprimait son intérêt pour une «plus grande sécurité (...) fiscale». Toutefois, eu égard à son champ d'application, vu l'étroitesse des compétences prévues par l'article 65 du traité, la proposition à l'examen traite des testaments et des successions sous l'angle du droit international privé et n'est pas destinée à exercer un effet direct sur le droit des États membres en matière de fiscalité des testaments et successions internationaux.

3.3.2 Si toute personne qui choisit de rédiger un testament le fait avant son décès et peut le révoquer jusqu'à ce qu'il survienne et si les règles relatives aux successions sont d'application dès qu'il meurt, il faut attendre ce moment pour que ledit testament et la succession prennent effet et aient valeur opérante sur le plan juridique et développent leurs conséquences patrimoniales. La proposition de règlement concerne donc tout un chacun, dans toutes les catégories d'acteurs de la société civile.

3.3.3 Cependant, par souci de clarté quant à son champ d'application, il convient de relever que la présente proposition de règlement:

- a) ne s'applique qu'aux testaments et successions qui présentent un caractère international – qu'elle ne définit d'ailleurs pas – et non aux successions purement nationales, qui sont bien plus nombreuses,

⁽¹⁾ COM(2005) 65 final.

⁽²⁾ JO C 28 du 3.2.2006, p. 1.

⁽³⁾ JO C 28 du 3.2.2006, p. 1.

- b) s'applique aux individus, c'est-à-dire aux personnes physiques, et non aux personnes morales de droit privé ou public.

3.4 Objectifs et principe de subsidiarité

3.4.1 Si la proposition de règlement à l'examen vient sensiblement accroître la prévisibilité juridique de tous les domaines qu'elle régit, c'est assurément à cause de la nature uniforme et contraignante qu'un règlement européen revêt pour les États membres de l'UE, leur législation et leurs juridictions. Sa valeur ajoutée directe réside dans cet effet. C'est pourquoi il convient d'assurer prioritairement la qualité et la précision de la rédaction de ses dispositions.

3.4.2 L'objectif déclaré de «supprimer toutes les entraves à la libre circulation des personnes» ne devrait faire oublier que la question de savoir si un individu possède ou non la qualité «d'héritier» ou s'il possède des «droits» légaux sur les biens d'un défunt dans un État membre de l'UE ne relève pas des prescriptions du droit international privé, qui est l'objet de la proposition de règlement, mais des dispositions matérielles afférentes de la loi nationale des États membres de l'UE applicable aux testaments et successions. À cet égard, la proposition de règlement n'a pas pour conséquence de modifier les dispositions matérielles en la matière, car elle ne les harmonise pas. À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il convient de réexaminer l'exposé des motifs de la proposition de règlement et de le modifier si besoin est. Comme dans l'ensemble des avis qu'il a consacrés à cette thématique, le CESE réitère l'appel qu'il a lancé concernant la position du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark pour que ces États membres marquent leur volonté d'appliquer ce règlement.

3.4.3 Ces clarifications étant posées, on soulignera que le paragraphe 1.2 de l'exposé des motifs de la proposition de règlement allie à une constatation exacte («ces personnes sont donc aujourd'hui confrontées à des difficultés importantes pour mettre en œuvre leurs droits dans le contexte d'une succession internationale») une conclusion moins convaincante et de grande portée, dès lors qu'il s'agit du droit de propriété («ces règles différentes empêchent également le plein exercice du droit de propriété privée»). En lieu et place, il s'agirait d'adopter une formulation à la fois plus exacte et modérée, telle que: «Ces règles différentes entravent et retardent également l'exercice du droit de propriété de l'héritier légitime sur les biens du défunt».

3.4.4 L'expression «à l'encontre de» dont use l'assertion selon laquelle «Une action unilatérale des États membres irait donc à l'encontre de cet objectif» est quelque peu exagérée. Si les États membres de l'UE le souhaitent, ils peuvent sans tenir compte du règlement à l'examen, poursuivre au moins l'objectif d'uniformiser le choix de la loi applicable en ratifiant la convention de La Haye sur les successions de 1989. De l'avis du CESE, il serait plus opportun, semble-t-il, d'opter pour une formulation plus pondérée, par exemple: «Une action unilatérale des États membres ne suffirait pas pour atteindre tous les objectifs de la présente proposition de règlement».

4. Observations particulières

4.1 Chapitre I: Champ d'application et définitions

4.1.1 La présente proposition de règlement vise à régir les testaments et successions qui présentent un «caractère international», mais sans définir en quoi consiste celui-ci. Dans un souci de clarté, il convient d'insérer dans la proposition de règlement à l'examen une indication pour signaler qu'elle ne s'applique qu'à des «situations revêtant un caractère international».

4.1.2 Comme l'indique son titre, la proposition de règlement régit à la fois la compétence (chapitre II) et la reconnaissance et l'exécution des décisions (chapitre IV), c'est-à-dire les deux branches du droit international privé qui, exception faite des règles sur la loi applicable, sont l'objet du règlement (CE) 44/2001 du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (ci-après «règlement 44/2001»), lequel exclut de son champ d'application les testaments et les successions. Cette exclusion explique qu'il soit si important que l'on ait opté pour qu'en matière de successions internationales, la proposition de règlement à l'examen s'étende et applique des règles uniformes aux trois branches du droit international privé, c'est-à-dire la loi applicable, la compétence et la reconnaissance et exécution des décisions.

4.2 Chapitre II: Compétence

4.2.1 Le Chapitre II (articles 3 à 15) est consacré à la «compétence» et s'applique à toutes les juridictions des États membres et, en tant que de besoin, aux autorités non judiciaires.

4.2.2 Une compétence générale est reconnue aux juridictions de l'État membre sur le territoire duquel le défunt avait sa résidence habituelle au moment de son décès, manifestement sans qu'il soit posé de conditions de nationalité. Il convient de noter que le régime général de compétence de l'UE, ou *lex generalis*, à savoir le règlement (CE) 44/2001 reconnaît déjà une juridiction générale sur la base du domicile, en écartant toute considération de nationalité.

Cette compétence générale en vertu de la proposition de règlement s'applique aux défunts qui étaient citoyens de l'UE mais également à ceux qui n'étaient pas ressortissants de l'UE, si au moment de leur décès, ils avaient leur résidence habituelle dans un État membre de l'UE.

4.2.3 Lorsque la résidence habituelle du défunt au moment du décès n'était pas située dans un pays de l'Union, les juridictions d'un État membre détiennent néanmoins une «compétence résiduelle» dans de nombreux cas, qui étendent leur compétence bien au-delà du simple cas où le défunt y avait son lieu de résidence habituelle au moment de son décès. Si elle n'est pas une condition aux fins de la compétence générale, la nationalité entraîne une compétence résiduelle.

4.2.4 La proposition de règlement ne prévoit pas que les juridictions de l'État membre dans lequel se trouvent les biens disposent ipso facto d'une compétence générale, sauf, en partie, pour ce qui concerne la transmission de ces biens, leur enregistrement ou leur versement dans la propriété publique.

4.3 Chapitre III: Loi applicable

4.3.1 Le chapitre III établit des règles uniformes (articles 16 à 28) en matière de loi applicable. La règle générale veut que la loi applicable à l'ensemble de la succession soit celle de l'État dans lequel le défunt avait sa résidence habituelle au moment de son décès. Aucune autre condition, telle que la nationalité, n'est d'application. Il n'est fait aucune distinction entre biens mobiliers et immobiliers.

4.3.2 Il convient de relever que les règles de conflits de lois de la proposition de règlement, qui devront être appliquées par les juridictions des États membres de l'UE, déterminent la loi applicable sans prendre en considération si l'État de ladite loi est membre de l'UE ou non (article 25).

4.3.3 Traditionnellement, le droit international privé reconnaît «l'autonomie des parties», c'est-à-dire la faculté dont elles disposent de choisir la loi applicable. En vertu de la proposition de règlement, une personne peut décider que l'ensemble de sa succession soit régi par une seule loi mais il ne peut opter alors que pour celle de l'État dont il est ressortissant.

4.3.4 Par souci de prévisibilité juridique, un tel choix de la loi applicable à la succession doit être formulé expressément et être déclaré sous la forme d'une disposition à cause de mort.

4.3.5 Il convient de ne pas confondre le choix d'une loi applicable à la succession dans son ensemble avec une autre question, celle des «pactes successoraux». Un pacte qui concerne la succession d'une personne est régi par la loi qui, en vertu de la proposition de règlement, aurait été applicable à la succession de cette personne en cas de décès au jour où l'accord a été conclu. Il est alors fait usage d'autres facteurs de rattachement selon la règle de «favor validitatis».

4.3.6 Du point de vue du droit comparatif et du droit uniforme, la question du champ d'utilisation de la loi applicable est très importante. La proposition de règlement l'étend de telle manière qu'elle régit l'ensemble de la succession, de son ouverture jusqu'à la transmission définitive de l'héritage aux ayants droit. L'intention est manifestement de traiter du plus grand nombre possible de questions légales aux termes d'une seule et unique loi applicable, de façon à accroître la prévisibilité juridique et réduire les complications et les pertes de temps liées à l'examen d'une ou plusieurs lois (souvent étrangères). La proposition de règlement à l'examen prévoit une longue liste de domaines régis par la loi applicable, qui n'est pas limitative et, de ce fait, couvre également les questions concernant la

succession qui n'y figurent pas, depuis son ouverture jusqu'à la transmission définitive de l'héritage aux ayants droits.

4.3.7 Si la loi applicable régit la succession dans son ensemble, de son ouverture jusqu'à la transmission définitive de l'héritage aux ayants droits, elle ne fait pas obstacle à l'application de la loi de l'État du lieu de situation du bien dans la mesure où celle-ci, pour l'acceptation de la succession ou d'un legs ou la renonciation à ceux-ci, prescrit des formalités ultérieures à celles prescrites par la loi applicable à la succession.

4.3.8 En ce qui concerne cette disposition, on recommandera de vérifier si dans l'article 21, paragraphe 1, l'expression «formalités ultérieures à» (c'est-à-dire qui ont lieu ultérieurement) est correcte ou si l'intention était plutôt d'évoquer des formalités «supplémentaires à» ou «autres que». On avancera que dans le contexte de cette disposition, il serait préférable d'utiliser le terme «supplémentaires à» ou «autres que».

4.3.9 Le CESE estime qu'il faudrait clairement établir que la terminologie employée dans la disposition relative au «caractère universel» (article 25) ne renvoie qu'à l'objet réel du chapitre III du futur règlement: définir une loi applicable. Il serait donc à la fois plus simple et préférable de dire: «Caractère universel: le présent règlement précise la loi applicable même si cette loi n'est pas celle d'un État membre».

4.3.10 Si l'on écarte le cas du choix par le défunt de la loi de l'État dont il avait la nationalité (visé à l'article 17), le règlement proposé applique de manière générale la règle du for, de la juridiction de l'État membre de l'UE dans lequel il avait son lieu de résidence habituelle au moment de son décès. Cependant, en vertu de la compétence résiduelle (prévue par l'article 6), la loi d'un État qui n'est pas membre de l'UE peut s'appliquer. En ce cas, il s'impose d'éviter que le règlement à l'examen ne vienne détruire l'unité, profitable à tout défunt et héritier de celui-ci, des facteurs de rattachement qui pourraient déjà exister avec certains pays tiers et qu'il ne donne compétence à un système juridique national qui ne se considère pas, de son point de vue, comme applicable à la succession en question. Afin que cette situation ne se produise pas et pour assurer une coordination meilleure et plus équilibrée entre États membres et non membres de l'UE, on recommandera de remplacer comme suit les dispositions actuelles de l'article 26 (en l'intitulant, dans la version anglaise, «renvoi» au lieu de «referral»):

4.3.10.1 «Si le défunt n'avait pas choisi de loi selon l'article 17 et si la loi applicable en vertu du présent règlement est celle d'un État qui n'est pas membre de l'UE et dont les règles de conflit désignent comme applicable la loi d'un État, membre ou non membre de l'UE, qui appliquerait sa propre loi, alors la loi de cet autre État est applicable. Le présent article ne s'applique pas à des pactes successoraux dont le facteur de rattachement visé par l'article 18, paragraphe 2, est la loi avec laquelle les liens sont les plus étroits».

4.3.10.2 Cette nouvelle disposition adapte au règlement à l'examen ⁽⁴⁾, tout en s'efforçant de l'améliorer ⁽⁵⁾, une disposition similaire choisie pour l'importante convention de La Haye sur les successions aux mêmes motifs, à savoir «puisque la plupart des délégations (...) y ont reconnu le souci de ne pas détruire l'unité là où elle existe déjà ⁽⁶⁾». De plus, ces dispositions du nouvel article 26 offrent une souplesse conforme au droit et à la pratique en matière de «renvoi» de certains États qui ne sont pas membres de l'UE, par exemple les États-Unis, pour ne citer qu'eux ⁽⁷⁾.

L'exclusion radicale de toute disposition en matière de «renvoi» dans les règlements «Rome I» et «Rome II» tient simplement à ce que leur objet (les obligations contractuelles et non contractuelles) est fort différent des affaires de successions. Que Rome I et Rome II procèdent à cette exclusion ne constitue pas en soi un argument sérieux pour exclure le nouvel article 26 qui est préconisé ci-dessus et, dans les affaires de succession, revêt une importance capitale et est bénéfique tant pour chaque défunt et ses divers héritiers, quels qu'ils soient, que pour une coordination des facteurs de rattachement qui soit plus équilibrée entre les États membres de l'UE et ceux qui ne le sont pas.

4.3.11 Les dispositions de l'article 27, relatif à l'ordre public, sont classiques mais néanmoins cruciales. Pour suivre un usage assez stéréotypé, on recommandera d'ajouter l'adverbe «manifestement» devant l'expression «incompatible avec l'ordre public» pour toutes les versions linguistiques du règlement, ainsi que l'adjectif «international» à l'expression «ordre public» au moins en français et en italien (et également, si besoin est, dans les autres langues). Spécifiquement conçue pour les questions de successions, l'exclusion de ce dispositif «au seul motif que ses modalités concernant la réserve héréditaire sont différentes de celles en vigueur dans le for» apparaît novatrice et utile.

4.3.12 La version anglaise de l'article 27, paragraphe 2 («its clauses regarding») n'est pas identique à la version française («ses modalités concernant»). Il y a lieu de préférer ici le terme «ses dispositions» (concernant etc.), pour toutes les versions linguis-

tiques du règlement.

4.4 Chapitre IV: Reconnaissance et exécution

4.4.1 Sur le modèle du règlement (CE) 44/2001, le chapitre IV de la proposition de règlement comprend des articles sur la reconnaissance (29 à 33).

4.4.2 Le principe selon lequel les décisions rendues dans un État membre de l'UE en application de la présente proposition de règlement sont reconnues dans les autres, sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure, aboutira à simplifier les successions internationales en Europe.

4.4.3 La décision rendue dans un État membre n'est soumise à aucune révision sur le fond dans l'État membre saisi d'une demande de reconnaissance, et il n'est prévu que quatre cas où elle ne sera pas reconnue.

4.5 Chapitre V: Actes authentiques

4.5.1 Les successions internationales seront également simplifiées dans une mesure substantielle du fait qu'en vertu de la proposition de règlement, les actes authentiques reçus dans un État membre, qui sont fréquents en matière de successions, seront reconnus dans les autres.

4.6 Chapitre VI: Certificat successoral européen

4.6.1 Le certificat successoral européen prévu par la proposition de règlement constitue la preuve de la qualité d'héritier ou de légataire et des pouvoirs des exécuteurs testamentaires ou des tiers administrateurs. Il est recommandé de prolonger à neuf ou douze mois la période visée à l'article 43, paragraphe 2.

4.6.2 Le modèle de formulaire de demande devrait être simplifié et l'exigence d'informations inutiles par le paragraphe 4.7 devrait être supprimée.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁴⁾ Et donc étend le fonctionnement du «renvoi» des pays non membres de l'UE à ceux qui le sont.

⁽⁵⁾ En excluant son action non seulement en cas de «professio iuris» (indication par le défunt de la loi applicable, article 17), mais également en fonction de facteurs de rattachement d'une nature ou d'une méthodologie différentes (clauses d'exception, comme la loi qui a les liens les plus étroits, visée à l'article 18, paragraphe 2).

⁽⁶⁾ Voir le rapport Waters, p. 553, Actes et documents de la XVI^e Session du 3 au 20 octobre 1988, t. II, Conférence de La Haye de droit international privé, 1990. Article 4 de la Convention sur la loi applicable aux successions à cause de mort du 1^{er} août 1989. Voir également: P. Lagarde: La nouvelle Convention de la Haye sur la loi applicable aux successions, RCDIP 1989, p.249 (258).

⁽⁷⁾ En ce qui concerne l'article 4 de la convention de La Haye, voir: E. F. Scoles: The Hague Convention on Succession («La Convention de la Haye sur les successions»), American Journal of Comparative Law 1994, p. 85, (113).

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 — Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES): défis à relever et prochaines étapes concernant la composante spatiale»

COM(2009) 589 final

(2011/C 44/26)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 28 octobre 2009, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES): défis à relever et prochaines étapes concernant la composante spatiale»

(COM(2009) 589 final).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission dont il espère qu'elle amènera les organes décisionnels à prendre des décisions opérationnelles et à prévoir des financements et des politiques conformes aux propositions et aux informations présentées.

1.2 Le CESE s'est toujours prononcé en faveur des propositions de la Commission dans le domaine de la politique spatiale, l'une des priorités technologiques qu'il convient de développer avec le plus de détermination. L'exploitation responsable et durable de l'espace à des fins civiles et pacifiques constitue un formidable outil de développement.

1.3 La recherche spatiale en général et la «Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité» (acronyme anglais GMES) en particulier, s'inscrivent de plein droit dans ce qu'il est convenu d'appeler la nouvelle économie verte. Le développement des applications dans les domaines de l'agriculture, de la gestion des changements climatiques, de la précision des prévisions météorologiques et de l'aménagement du territoire constitue le fondement d'un nouveau modèle, qui prend en compte le développement durable comme axe prioritaire de l'innovation et de la recherche technologique.

1.4 Le CESE souscrit aux préoccupations exprimées par la Commission en ce qui concerne l'absence d'indications sur l'horizon temporel d'application du programme. Le CESE estime qu'il faudrait fixer l'échéance de ce programme à 2030 et prévoir également la poursuite de ses activités essentielles au-delà de cette date.

1.5 Le CESE estime que les moyens financiers sont insuffisants, d'une part, parce qu'ils ne tiennent pas compte de l'évolution du coût des composants technologiques des satellites

Sentinel et, d'autre part, au vu de l'insuffisance du budget alloué aux activités de recherche et de développement, notamment en ce qui concerne la nécessité de recueillir des données pour la lutte contre le changement climatique et pour la sécurité. Un minimum de 700 à 800 millions supplémentaires serait nécessaire pour la période 2014-2020 pour faire face aux besoins. Les coûts des lancements ont considérablement augmenté, de même que ceux des appareils électroniques.

1.6 Le «rêve spatial», partagé par des générations entières, doit être relancé par le biais de programmes ambitieux. Rapprocher les jeunes des études spatiales, offrir des projets d'emplois stables, en soulignant l'importance de la valeur sociale de projets tels que le GMES, qui peuvent contribuer à réduire les effets négatifs du changement climatique et promouvoir les activités humaines en aidant à prévoir les phénomènes extrêmes telles que les inondations et les longues périodes de sécheresse. Le contrôle des émissions nocives dans l'atmosphère permettra de vérifier, par exemple, l'efficacité des actions entreprises pour réduire le CO₂ ou encore de prendre les mesures appropriées en cas de violation des lois sur le trafic des êtres humains, en coordination avec les activités de Frontex.

1.7 Le GMES peut apporter une contribution décisive à la politique de gestion des déchets, en détectant les sites illégaux et les dépôts de matières toxiques. Il est indispensable que le programme spatial GMES traite également le problème des débris dans l'espace, c'est-à-dire de la récupération dans l'espace des stations qui ne sont plus exploitées et des satellites qui ne sont plus opérationnels. Le programme de l'ASE sur la surveillance dans l'espace, en collaboration avec le système allemand TIRA, peut contribuer à garder sous contrôle la myriade de déchets spatiaux. Depuis 1957, plus de 5 000 satellites ont été envoyés dans l'espace et actuellement le rythme de lancement est d'environ un tous les deux jours.

1.8 Les retombées positives d'un programme disposant d'un horizon temporel approprié peuvent constituer d'après le CESE un levier utile et sûr en vue d'une implication directe des entreprises publiques et privées du secteur concerné, qui leur permette de programmer leurs investissements pour le développement de technologies utiles à la réalisation de systèmes de détection de plus en plus efficaces, en termes de coûts et de performances. La capacité à attirer des investissements privés et à créer un marché des services sera fondamentale pour le succès de toute l'opération.

1.9 Les États membres qui ne participent pas à ce type de programme et qui actuellement sont encore absents de la politique spatiale, forts de la certitude de la continuité des programmes de l'UE, pourraient disposer de la garantie nécessaire au lancement de leurs initiatives. Dans cette perspective, en vue du développement des connaissances et de l'engagement des acteurs de la politique spatiale, le CESE salue la décision de février 2010 de créer le «Conseil des partenaires du GMES» avec une participation active des 27 États membres. Cet organisme devrait être ouvert à des représentants de la société civile.

1.10 L'existence d'un programme de longue durée constituerait par ailleurs un outil en vue de donner plus de force et un poids politique accru à l'UE vis-à-vis des autres acteurs actuellement actifs dans le secteur spatial au niveau mondial; elle peut également représenter un élément utile en vue de la négociation du budget qui pourrait s'avérer nécessaire compte tenu de l'accès aux programmes et aux résultats des missions dont le contrôle n'est pas assuré par l'UE.

1.11 Le GMES est en mesure d'apporter une contribution majeure dans divers secteurs de première importance tels que l'océanographie, le contrôle de la qualité de l'air, la fourniture de cartes détaillées relatives à l'utilisation des terres et l'établissement rapide de cartes des zones touchées par des catastrophes naturelles. Il constitue à ce titre un outil primordial pour la protection civile.

1.12 Dans le contexte actuel de profonde crise économique, la nécessité de disposer de ressources financières importantes ne peut, de l'avis du CESE, constituer un obstacle à ces investissements mais, grâce à un effet de levier maximum des moyens disponibles et au soutien d'une opinion publique informée de toutes les potentialités qu'offre le programme, le GMES peut au contraire contribuer à anticiper la sortie de crise grâce à la disponibilité d'un potentiel scientifique et productif exceptionnel comportant des retombées positives, en mesure de redonner à l'UE sa position, aujourd'hui en déclin, de chef de file du secteur.

2. Introduction

2.1 La décision de l'UE de se doter d'un système européen intégré d'observation de la Terre en vue de fournir des informations et des services dans les domaines de l'environnement et de la sécurité, présenté sous l'appellation GMES (*Global Monitoring For Environment and Security*), représente un choix stratégique permettant à l'UE de maintenir et d'affirmer sa position de chef de file dans le domaine des activités civiles aérospatiales.

2.2 Conformément aux orientations générales du plan d'action de la Commission européenne de 2001, l'initiative GMES a pour objet de mettre en relation les besoins de la société en matière d'environnement et de sécurité avec les capacités techniques et opérationnelles avancées offertes par les systèmes d'observation terrestres et satellitaires. Elle répond

ainsi à la nécessité de garantir un accès rapide aux informations environnementales à l'échelon mondial, régional et local, sans mettre en péril l'autonomie d'action dans les secteurs suivants: développement durable, changement climatique au niveau planétaire, politique de défense et de sécurité commune, espace européen de la recherche, stratégie européenne pour l'espace.

2.3 Ce système s'appuie sur l'analyse des données tirées de l'observation de la Terre qui sont fournies par des satellites et par des réseaux de surveillance in situ. Une fois analysées et coordonnées, ces données seront mises à la disposition des utilisateurs finaux: autorités et agences nationales, régionales et locales, organisations environnementales et de la protection civile, etc. Le GMES est une initiative promue et mise en œuvre conjointement par l'Union européenne (UE) et par l'Agence spatiale européenne (ESA), dans le cadre de laquelle l'ESA joue un rôle déterminant dans le développement de la composante spatiale et l'UE fait office de promoteur et d'agrégateur de la demande.

2.4 Le programme GMES se compose de trois volets: la composante spatiale, la composante «in situ» et la composante «services», à propos de laquelle la Commission a émis une proposition de règlement sur laquelle le CESE s'est déjà exprimé ⁽¹⁾.

2.5 Parmi ces trois volets, la composante spatiale est de loin la plus coûteuse et c'est elle qui détermine la qualité et la quantité de services qu'il est possible d'offrir. Elle comprend six séries de missions d'observation de la Terre Sentinel, dont 5 sont financées, qui devraient débuter en 2012. Tous les aspects relatifs au volet spatial sont contrôlés, coordonnés et mis en œuvre par l'ESA: les contrats conclus avec l'industrie pour le développement des satellites et des infrastructures nécessaires, mais aussi la gestion des projets pilotes lancés durant cette étape et qui feront l'objet d'une évaluation en vue des applications futures.

3. La communication de la Commission

3.1 Dans sa communication, la Commission rend compte des progrès réalisés à ce jour pour les composantes «services» et «in situ», qui ont déjà donné des résultats satisfaisants en utilisant les infrastructures spatiales existantes, en particulier dans le cadre des missions EUTMESAT et ESA et des missions nationales.

3.2 Les fondements de l'architecture du système ont été établis en 2008, notamment en ce qui concerne les besoins financiers et les politiques budgétaires correspondantes. Les ressources nécessaires à la réalisation du projet devront être allouées sur la base du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union. Selon les prévisions de l'ESA, l'effort financier devrait être de 23 milliards d'euros pour la période 2014/2020. ⁽²⁾

3.3 Le document passe en revue certains aspects centraux de la politique spatiale européenne, dont le GMES constitue, avec les programmes européens GNSS (EGNOS et Galileo), un axe essentiel.

⁽¹⁾ CESE 96/2010, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le programme européen d'observation de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale (2011-2013), COM(2009) 223 final - 2009/0070 (COD).

⁽²⁾ ESA /C (2009) 36.

3.4 La Commission souligne la nécessité de financer en priorité la réalisation et le développement des missions Sentinel 1,2 et 3, d'assurer la pérennité et l'accessibilité des données et de lever les réserves des États membres quant à la durée du projet, dont l'échéance actuelle est fixée à 2020.

3.5 La Commission estime nécessaire de réglementer les aspects relatifs à la propriété des données, dans l'optique d'une politique d'accès total et garanti. Elle soulève également le problème de la propriété de l'infrastructure et de sa gestion.

3.6 Un chapitre important du document concerne la politique d'achats, qui doit miser tout à la fois sur un bon rapport qualité-prix et sur la disponibilité continue des données.

3.7 La coopération internationale est un élément clé de l'ensemble du programme GMES, lequel représente à cet égard la contribution de l'UE au réseau mondial des systèmes d'observation de la Terre GEOSS. La Commission développera de nouveaux échanges et partenariats dans le cadre du comité spatial CEOS, qui est investi de responsabilités particulières en ce qui concerne le suivi des effets du changement climatique.

3.8 Dans ses conclusions, la Commission récapitule le contenu du document et s'engage à suivre de près l'achèvement du programme et sa mise à jour continue en fonction des besoins des utilisateurs.

4. Observations du Comité

4.1 Le Comité, considérant la politique spatiale comme l'une des priorités technologiques qu'il convient de développer avec le plus de détermination, accueille favorablement la communication de la Commission, dont il espère qu'elle amènera les organes décisionnels à prendre des décisions opérationnelles et à prévoir des financements et des politiques conformes aux développements concrets des propositions et des informations présentées.

4.2 En exprimant son point de vue positif, le Comité partage les préoccupations de la Commission concernant la position ambiguë des États membres quant à l'horizon temporel du programme GMES et juge indispensable qu'ils se prononcent sans détour pour un programme dont l'échéance devrait aujourd'hui être fixée à 2030 au moins, mais dont il faudrait certainement prévoir qu'il puisse poursuivre ses activités essentielles même au-delà de 2030.

4.3 Pour les entreprises également, il est indispensable de pouvoir planifier leurs investissements sur une période suffisamment longue et développer des technologies en vue de l'obtention de systèmes de détection de plus en plus efficaces, tant du point de vue des coûts que de la qualité des prestations.

4.4 Le Comité juge insuffisant le montant de 4 milliards d'euros arrêté sur la base des prévisions du scénario à long terme de l'ESA. En effet, les quelque 600 millions annuels ne tiennent pas compte de l'évolution du prix des composants technologiques de la constellation de satellites Sentinel. S'agissant du budget consacré à la R&D, il apparaît lui aussi insuffisant, en particulier au regard de la nécessité de recueillir des données significatives en matière de lutte contre le changement climatique et de sécurité.

4.5 Le Comité, tout en marquant son plein accord avec les propositions de la Commission, invite à faire preuve d'encore plus de détermination en ce qui concerne le budget – au moins 700 à 800 millions d'euros supplémentaires seraient nécessaires –, le report à 2030 au moins de l'horizon temporel du projet, l'ouverture du marché spatial aux PME de tous les pays membres, une réglementation claire et ouverte en matière de politique d'accès aux données, une forte coordination entre toutes les parties prenantes et enfin un renforcement de la dimension internationale du projet.

4.6 La Commission souligne elle-même la nécessité d'investir davantage dans le domaine de la sécurité. Dans une récente communication ⁽³⁾, elle indique qu'un appel à propositions a été publié au titre du 7^e programme-cadre (thème «Espace») pour le développement de services GMES pré-opérationnels destinés à la surveillance maritime. Si l'on souhaite préserver l'environnement, protéger nos mers et nos côtes contre le trafic illégal et sauver ceux qui confient leur vie à des organisations criminelles sans scrupules, il y a lieu d'opter pour une approche intégrée s'appuyant sur tous les instruments disponibles.

4.7 Des ressources supplémentaires doivent être dégagées pour soutenir les programmes de formation continue des opérateurs du secteur ainsi que les projets incitant les jeunes générations à s'orienter vers l'étude de l'espace et ses applications possibles. Ces dernières années, en raison notamment de la moindre attention portée par l'opinion publique à ces questions, l'intérêt pour l'ingénierie aérospatiale a diminué, ce qui s'est traduit par un net recul des inscriptions et du nombre de diplômés dans cette filière. Les techniciens commencent eux aussi à manquer et une politique spécifique doit être mise en œuvre afin d'orienter les intéressés vers ces études. L'une des raisons les plus fréquemment invoquées pour expliquer le faible nombre d'étudiants s'inscrivant dans ces disciplines concerne les perspectives d'emploi, qui paraissent insuffisamment sûres et durables.

4.8 Le Comité soutient la proposition de la Commission d'assumer directement la propriété du système et partant la responsabilité de sa gestion. Le choix d'un accès ouvert, continu et libre apparaît judicieux et réfléchi, pour autant que des garanties de sécurité soient offertes moyennant l'adoption d'une réglementation spécifique. La garantie de l'accès peut créer des conditions susceptibles d'éveiller l'intérêt des investisseurs privés à l'égard de la fourniture de services. L'émergence d'un marché lié au système GMES, outre qu'elle représente une opportunité économique et rend un service à la collectivité, pourrait permettre de partager certains frais de gestion des services terrestres.

4.9 Le choix de l'architecture du système sera déterminant pour une bonne gestion des données. L'exploitation commerciale devrait toujours être assortie d'une participation aux frais, après une période convenable d'adaptation au marché, comme c'est le cas pour certains services proposés sur Internet, jusqu'ici gratuits mais pour lesquels les utilisateurs doivent progressivement acquitter une redevance. Les données destinées aux administrations publiques devraient en principe être gratuites et accessibles, via des plates-formes modulables en fonction des exigences de confidentialité et de sécurité.

⁽³⁾ «Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: Un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE», COM(2009) 538 final.

Des applications importantes de contrôle par satellite ont eu lieu récemment. Les satellites altimétriques du programme My Ocean ont relevé la répétition du phénomène El Niño en 2009; le projet européen de surveillance de la composition atmosphérique et du climat (MACC), qui fait partie intégrante des services GMES, a fourni les indications permettant de concevoir des simulations sur les diffusions éventuelles du nuage islandais; un autre service du programme GMES, le service d'intervention d'urgence SAFER, qui a pour objectif de fournir des cartes détaillées dans les six heures de la survenue de catastrophes telles que tremblements de terre, inondations, éboulements, qui pourront être très précieuses pour l'intervention de la protection civile; le G-Mosaic (services pilotes en matière de sécurité) qui surveillera le territoire à des fins de sécurité, de la surveillance des centrales nucléaires à l'immigration clandestine, en passant par la surveillance des frontières et à l'analyse des dommages de guerre et des besoins.

4.10 La politique d'achats devra faire l'objet d'une attention particulière. Les principes du *Small Business Act* (loi sur les petites entreprises) devraient toujours s'appliquer aux marchés publics, en particulier à ceux de l'Union. Il convient de développer une véritable politique de soutien aux PME, notamment celles des pays qui ne disposent pas encore d'un appareil productif solide et qui devraient eux aussi bénéficier des investissements colossaux qui vont être réalisés dans ce secteur. La composante spatiale du GMES a besoin non seulement des grandes entreprises spécialisées dans l'électronique aérospatiale mais aussi des solutions innovantes que les petites entreprises sont elles aussi en mesure de proposer. La Commission devrait favoriser la constitution de consortiums entre entreprises transnationales, conformément à la nature européenne du projet.

4.11 Le Comité préconise une coordination de plus en plus étroite entre les différents acteurs participant à la réalisation du projet: la Commission, les États membres, l'ESA et EUMETSAT, et soutient la proposition de la Commission de répartir les responsabilités entre ces différentes parties prenantes, comme le prévoit la communication.

4.12 Le Comité considère que l'ESA dispose de toutes les compétences requises pour aspirer à devenir le gestionnaire final de l'infrastructure spatiale, en coopération avec les agences nationales en ce qui concerne l'entretien, le développement et le remplacement de la constellation de satellites. Il recommande vivement de recourir à toutes les initiatives légalement possibles pour que ce choix naturel puisse devenir réalité.

4.13 De l'avis du Comité, il faudra absolument continuer d'œuvrer au renforcement de la coopération internationale. La lutte contre le changement climatique sera nécessairement menée à l'échelon planétaire et le partage des données sera

essentiel pour mesurer en temps réel l'évolution de l'impact des émissions de gaz à effet de serre et l'altération du climat qui en résulte. La Commission a justement tenu compte de cet aspect et le Comité recommande d'impliquer également d'autres partenaires de régions voisines et éventuellement de les associer à la stratégie européenne concernant la protection des terres et des mers et la sécurité. L'Union pour la Méditerranée pourrait par exemple représenter une plate-forme idéale pour le développement de cette coopération, dans le cadre des actuels programmes prioritaires en matière de protection civile, d'assainissement de la Méditerranée et de lutte contre le changement climatique, de même que la capacité d'appréhender les particularités d'autres zones spécifiques, comme par exemple les activités déjà mises en œuvre dans les régions baltique et danubienne, pourrait également constituer une contribution utile.

4.14 Le CESE soutient la mise en place du «Conseil des partenaires du GMES», composé de 27 membres et prévoyant également la participation de la Confédération helvétique et de la Norvège, en leur qualité de membres de l'Agence spatiale européenne. Cet organisme, qui est présidée par la Commission, a pour mission d'instaurer une coopération entre les organismes de tous les États membres, d'assister la Commission dans le contrôle de l'application cohérente du programme et dans l'élaboration d'un cadre stratégique, et enfin de réaliser un échange d'expériences et de bonnes pratiques inhérentes au GMES et aux programmes d'observation de la terre. Le Conseil des partenaires du GMES, en tant qu'organisation représentative, peut aider à dépasser les disparités entre les anciens et les nouveaux États membres, que l'on observe aujourd'hui en matière de compétences et d'activités spatiales. La création d'un Forum des utilisateurs privés serait d'autant plus opportune pour analyser à temps les perspectives du système et collaborer avec le Conseil.

4.15 Il convient d'accorder une attention particulière aux besoins à court terme en matière de programmation, et notamment à l'exploitation des satellites Sentinelles de série A, au lancement de la série B et à l'acquisition des pièces essentielles de la série C.

4.16 La présidence espagnole, qui s'est engagée sur le règlement relatif aux services GMES, et la présidence belge, en ce qui concerne la politique spatiale européenne, partagent toutes deux la nécessité d'une relance. Le Parlement y est également très favorable. Les conditions sont dès lors réunies pour procéder à une clarification des points restés en suspens: déterminer et allouer les ressources nécessaires au projet, dissiper les réticences qui subsistent quant à l'horizon temporel du GMES, de manière à permettre dès à présent le développement des constellations Sentinel, conformément au programme établi, renforcer la coopération internationale et investir davantage dans la recherche et développement.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les véhicules utilitaires légers neufs dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers»

COM(2009) 593 final — 2009/0173 (COD)

(2011/C 44/27)

Rapporteur: **M. RANOCCHIARI**

Le 20 novembre 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les véhicules utilitaires légers neufs dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers»

COM(2009) 593 final — 2009/0173 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 En tant qu'élément de la stratégie européenne visant à réduire les émissions de CO₂ et à la suite de l'adoption du règlement de 2009 relatif aux voitures particulières, la proposition de règlement à l'examen sur la réduction des émissions de CO₂ des véhicules utilitaires légers constitue une mesure complémentaire appropriée. Aucune initiative, pour autant qu'elle soit fondée sur une approche intégrée adéquate, ne doit être négligée concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans la mesure où il s'agit d'un élément fondamental de la lutte contre le changement climatique.

1.2 Cette nouvelle proposition est élaborée sur le modèle du règlement précédent sur les voitures particulières et prévoit elle aussi des mécanismes en matière de sanctions, primes, dérogations, éco-innovations, etc.

1.3 Le CESE redoute cependant que ces dispositions ne permettent pas de prendre suffisamment en compte la différence fondamentale qui existe entre les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers (VUL): alors que les premières sont des biens de consommation, les seconds sont des biens d'équipement, avec les conséquences différentes que cela implique concernant le rôle de ces véhicules et l'importance des coûts opérationnels qui y sont liés. De plus, la proposition sur les VUL est, à certains égards, encore plus ambitieuse que le règlement sur les voitures particulières concernant notamment les délais, les sanctions et les coûts. Le CESE est d'avis que, compte tenu du délai de réalisation (*lead time*) ⁽¹⁾ requis pour les véhicules utilitaires, qui comporte au moins deux ans de plus que

celui des voitures particulières, il convient de revoir la proposition notamment à la lumière de la crise grave qui touche le secteur et qui continue à avoir des répercussions commerciales importantes.

1.4 En outre, le CESE craint qu'un impact excessivement élevé sur les coûts industriels et donc sur les prix, n'affaiblisse encore plus un marché déjà fortement en crise, ce qui réduirait l'emploi et ralentirait davantage le renouvellement du parc roulant et, partant, les efforts visant à réduire les émissions.

1.5 Le CESE souhaite dès lors que l'on tienne compte des recommandations formulées par le Conseil «Compétitivité» de mai 2009 qui, vu la situation économique actuelle du secteur, exhortait à éviter si possible d'imposer de nouvelles charges à l'industrie et à faire précéder toute décision d'analyses d'impact approfondies.

1.6 Le CESE rappelle que la proposition à l'examen repose sur une évaluation d'impact effectuée avant la crise et invite le Parlement européen et le Conseil à demander une mise à jour de cette évaluation, notamment sur la base d'un suivi rigoureux des émissions après l'entrée en vigueur d'Euro 5.

1.7 Compte tenu de ce qui précède, bien qu'il confirme la nécessité de réduire les émissions de CO₂, le CESE demande toutefois que le calendrier prévu par le règlement soit revu afin d'être adapté aux délais de réalisation du secteur (lancement des mesures en 2015 et achèvement en 2018), et que l'évaluation d'impact soit précisée et mise à jour, notamment concernant les objectifs à atteindre à long terme (après 2020), dont le Comité estime qu'ils pourraient, grâce aux progrès technologiques, être amenés progressivement à 150/160 g de CO₂/km, étant entendu qu'une révision en temps utile demeure nécessaire.

⁽¹⁾ Temps nécessaire à l'industrie pour mettre en œuvre toute nouvelle exigence impliquant des interventions structurelles sur les véhicules.

2. Introduction

2.1 La communication de la Commission européenne COM(2007) 19 de février 2007 intitulée «*Résultats du réexamen de la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures et véhicules commerciaux légers*» annonçait que la Commission allait proposer un cadre législatif afin d'atteindre l'objectif communautaire des 120 g de CO₂/km. Le règlement sur les émissions de CO₂ des voitures particulières, qui a été adopté en décembre 2008 et qui vise à réduire les émissions de ces véhicules à 130 g/km en moyenne, est un élément-clé de la stratégie communautaire. La législation sur laquelle se fonde cette stratégie définit un certain nombre de mesures complémentaires en vue d'une réduction supplémentaire des émissions de CO₂ de 10 g/km (approche intégrée), l'une d'elles étant la nouvelle proposition visant à limiter la quantité de CO₂ émise par les véhicules utilitaires légers.

2.2 L'Union européenne s'est engagée à réduire, d'ici à 2020, les émissions de gaz à effet de serre de 20 % ou de 30 % si un accord général peut être trouvé au niveau international. Il est clair que tous les secteurs doivent contribuer à cette réduction. Selon la Commission, les émissions des véhicules utilitaires légers représentent environ 1,5 % des émissions totales de CO₂ de l'Union européenne.

2.3 La nouvelle proposition fait suite à deux communications publiées par la Commission en février 2007, à savoir la communication COM(2007) 19, mentionnée ci-dessus, et la communication COM(2007) 22 intitulée «*Un cadre réglementaire concurrentiel pour le secteur automobile au XXI^e siècle*», ainsi qu'à l'invitation du Conseil «Environnement» de juin 2007 qui a demandé l'élaboration d'une proposition visant à améliorer l'efficacité énergétique des véhicules utilitaires légers.

3. La proposition de règlement

3.1 Le 28 octobre 2009, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules utilitaires légers.

3.2 Comme mentionné dans l'introduction, le nouveau règlement est destiné à compléter le règlement 443/2009 (CO₂ des voitures particulières) dans le cadre de l'approche intégrée afin d'atteindre l'objectif communautaire des 120 g de CO₂/km pour tous les véhicules légers neufs. Pour l'année civile débutant le 1^{er} janvier 2014, et pour chaque année civile suivante, chaque constructeur de véhicules utilitaires légers (VUL) veille à ce que ses émissions spécifiques moyennes de CO₂ ne dépassent pas l'objectif prévu par le règlement.

En particulier:

3.2.1 Champ d'application

Le champ d'application de la proposition est limité aux véhicules de catégorie N1. La Commission ne prendra une décision sur l'opportunité de l'étendre aux véhicules de catégorie N2 et M2 ⁽²⁾ qu'après le réexamen de 2013, sur la base de la procédure de comitologie.

⁽²⁾ N1 = véhicules affectés au transport de marchandises ayant une masse maximale < 3,5 t; N2 = véhicules affectés au transport de marchandises ayant une masse maximale < 12 t; M2 = véhicules affectés au transport de passagers, comportant plus de 8 places et dont la masse maximale est < 5 t.

3.2.2 Objectif à court terme

La proposition veut ramener à 175 g de CO₂/km les émissions des véhicules neufs, et ce de façon progressive entre 2014 et le 1^{er} janvier 2016 (l'objectif concerne 75 % des véhicules en 2014, 80 % en 2015, et 100 % à partir de 2016).

3.2.3 Paramètre d'utilité

La proposition conserve comme paramètre d'utilité (base de calcul pour mesurer les émissions) la masse en ordre de marche du véhicule. L'article 12 prévoit toutefois que la Commission évaluera l'utilisation d'autres paramètres (*empreinte au sol, charge utile*) ⁽³⁾ en 2014.

3.2.4 Mécanisme de sanction

La proposition prévoit ce qui suit:

- a) la prime sur les émissions excédentaires est calculée en multipliant le nombre de grammes de CO₂/km correspondant au dépassement de l'objectif par le nombre de véhicules nouvellement immatriculés au cours de l'année;
- b) pendant une période transitoire (jusqu'en 2018 inclus), un système flexible est prévu dans le cadre duquel le montant de la prime unitaire sur les émissions excédentaires augmente proportionnellement à l'écart par rapport à l'objectif, à savoir: 5 euros pour le premier gramme excédentaire, 15 euros pour le second, 25 euros pour le troisième et 120 euros pour les grammes excédentaires suivants;
- c) après la période transitoire (après 2018), la prime unitaire ne dépend plus de l'écart par rapport à l'objectif et est de 120 euros par gramme excédentaire.

3.2.5 Bonifications

S'agissant du calcul des émissions spécifiques moyennes de CO₂, des bonifications sont prévues pour les constructeurs qui produisent des véhicules extrêmement performants. Chaque véhicule utilitaire léger neuf dont les émissions spécifiques de CO₂ sont inférieures à 50 g/km compte pour 2,5 véhicules utilitaires légers en 2014, 1,5 véhicule utilitaire léger en 2015 et 1 véhicule utilitaire léger à partir de 2016.

3.2.6 Dérogations en faveur de certains constructeurs

Tout constructeur peut introduire une demande de dérogation à l'objectif d'émissions spécifiques (cf. paragraphe 3.2) dès lors qu'il produit moins de 22 000 véhicules utilitaires légers neufs immatriculés dans la Communauté par année civile et:

- a) qu'il ne fait pas partie d'un groupe de constructeurs liés, ou

⁽³⁾ Charge utile: on entend par «charge utile du véhicule» la différence entre la masse en charge maximale techniquement admissible au sens de l'annexe III de la directive 2007/46/CE et la masse du véhicule. L'empreinte au sol d'un véhicule est calculée en multipliant la voie de celui-ci par son empattement.

- b) qu'il fait partie d'un groupe de constructeurs liés qui représente, au total, moins de 22 000 véhicules utilitaires légers neufs immatriculés dans la Communauté par année civile, ou
- c) qu'il fait partie d'un groupe de constructeurs liés mais exploite ses propres installations de fabrication et son propre centre de conception.

3.2.7 Eco-innovations

À la demande d'un fournisseur ou d'un constructeur, la Commission examine, sur la base de modalités à définir, la réduction des émissions de CO₂ rendue possible en utilisant les technologies innovantes, indépendamment de la mesure du CO₂ selon le cycle d'essai normalisé. La contribution totale de ces technologies à la réduction de l'objectif d'émissions spécifiques d'un constructeur peut atteindre un maximum de 7 g de CO₂/km.

3.2.8 Groupement

Les constructeurs de véhicules utilitaires légers neufs, à l'exception de ceux qui bénéficient de la dérogation visée au paragraphe 3.2.6 de cet avis, peuvent constituer un groupement afin de respecter leurs obligations.

3.2.9 Véhicules incomplets (ou multiétape) ⁽⁴⁾

La proposition de règlement dispose qu'est appliquée au «véhicule complété» la valeur maximale des émissions spécifiques de tous les véhicules complétés qui sont du même type que le véhicule incomplet sur lequel est basé le véhicule complété.

3.2.10 Objectif à long terme

Pour le 1^{er} janvier 2013 au plus tard, la Commission effectuera un réexamen des objectifs d'émissions spécifiques afin de définir les modalités de réalisation, pour 2020, de l'objectif à long terme de 135 g de CO₂/km.

4. Observations générales

4.1 Comme il l'avait déjà fait dans les avis qu'il a précédemment consacrés aux propositions législatives de diminution des émissions de CO₂ présentées par la Commission, le Comité confirme qu'il soutient toutes les initiatives communautaires visant à faire respecter des plafonds concrets dans le domaine de la réduction de gaz à effet de serre, qui représente un volet essentiel de la lutte contre le changement climatique. Dès lors, aucune intervention raisonnable dont le but est de réduire également les émissions des véhicules utilitaires légers, qui représentent plus de 10 % du parc roulant, ne peut être négligée.

⁽⁴⁾ Les véhicules faisant l'objet d'une réception multiétape sont les véhicules qui sont vendus par le constructeur avec un châssis et une cabine seulement (véhicule de base) et sont ensuite complétés par d'autres constructeurs aux fins de l'usage auquel ils sont destinés (qui peut varier sensiblement). Les véhicules multiétape représentent environ 15 % du marché. Ces véhicules peuvent faire l'objet d'une réception dans le cadre de plusieurs phases, sur la base de la directive 2007/46/CE qui établit une distinction entre «véhicule de base» (tout véhicule utilisé au cours de l'étape initiale d'un processus de réception), «véhicule complété» (dont la réception constitue l'aboutissement du processus de réception multiétape) et «véhicule complet» (dont la réception est effectuée dans le cadre d'un processus de réception simple).

4.2 L'instrument législatif qui a été retenu, à savoir le règlement, est en outre le plus adapté pour garantir le respect immédiat des dispositions qui seront prises et éviter des distorsions de la concurrence et leurs retombées éventuelles sur le marché interne.

4.3 Le CESE considère cependant que la proposition à l'examen, conçue sur le modèle du règlement qui a été approuvé pour les voitures particulières, sous-estime les différences qui existent entre celles-ci et les véhicules utilitaires légers, dont les plus importantes sont les suivantes:

- un cycle de développement et de production plus long que celui des voitures particulières;
- le rôle de ces véhicules, utilisés aux fins d'une activité économique pour laquelle l'efficacité et la robustesse du moteur ainsi que sa consommation sont souvent le poste le plus important parmi les coûts opérationnels liés à cette activité. Ce n'est pas par hasard si 97 % des véhicules utilitaires légers roulent au diesel;
- le profil des acquéreurs, qui sont à plus de 90 % des petites et très petites entreprises artisanales très sensibles à toute variation de coût.

4.4 Le CESE se rend toutefois compte de la complexité de ce réexamen, qui doit viser la réduction supplémentaire des émissions de CO₂ sans toutefois affaiblir la compétitivité du secteur automobile, lequel opère sur un marché global où la concurrence fait rage et traverse une crise impressionnante. Pour 2009, le bilan commercial du secteur des véhicules utilitaires légers a enregistré une perte de plus de 30 % par rapport à 2008. Plus particulièrement, la baisse est de 30 % en Europe occidentale (Italie - 23.4 %, Allemagne - 24.7 %, Espagne - 38.8 %, France - 21.3 %, Royaume-Uni - 37.1 %) et de 49 % dans les nouveaux États membres (- 8.0 % en Pologne et - 67.0 % en République tchèque).

4.5 Le CESE ne peut ignorer les préoccupations exprimées par ceux qui craignent que ces mesures n'aient un impact très important sur les coûts industriels et, partant, sur le prix de vente des véhicules, ce qui risquerait de provoquer une réduction de la production et donc de l'emploi ainsi qu'une baisse des achats, ralentissant ainsi le renouvellement de la flotte par des véhicules moins polluants.

4.6 Le CESE ne conteste certes pas le choix consistant à fixer des normes relatives aux émissions de CO₂ des véhicules utilitaires légers, notamment afin d'éviter le risque que le marché n'homologue des voitures de plus grandes dimensions comme véhicules utilitaires légers pour permettre aux acheteurs de bénéficier de réductions sur les taxes automobiles ou de tout autre avantage. Ce qui préoccupe aujourd'hui le Comité, c'est la faisabilité de la proposition à l'examen qui, d'une part, se fonde sur des évaluations datant de 2007, c'est-à-dire d'avant la crise qui a affecté – et continue d'affecter – gravement le secteur et, d'autre part, n'accorde pas de délais de mise en œuvre adéquats.

4.7 En effet, la proposition actuelle comporte une nouveauté par rapport à la situation précédente en ce qui concerne les objectifs: il ne s'agit plus de 175 g de CO₂/km avant 2012 et de 160 g de CO₂/km en 2015 mais, comme indiqué plus haut, de 175 g de CO₂/km avant le 1^{er} janvier 2016, avec toutefois une réduction progressive à partir de 2014, et un objectif de 135 g de CO₂/km en 2020. Comme on le verra plus loin, cette révision n'est malheureusement pas suffisante parce qu'elle ne tient pas compte du délai de réalisation nécessaire au secteur et qu'aucune industrie ne s'engage dans un programme d'investissements particulièrement coûteux si elle n'est pas certaine du cadre législatif qui sera validé.

4.8 À cet égard, le CESE se fonde sur les conclusions du Conseil «Compétitivité» sur l'industrie automobile adoptées le 28 mai 2009 qui insistaient pour que l'on évite toute nouvelle réglementation susceptible d'entraîner des coûts excessifs pour les entreprises dans l'ensemble des secteurs de production. S'agissant de l'industrie automobile en particulier, le Conseil reconnaissait que «vu la situation économique actuelle du secteur, il faut si possible éviter d'imposer de nouvelles charges à l'industrie. De nouvelles mesures législatives doivent être adoptées avec la plus grande prudence et devraient être précédées d'une analyse d'impact approfondie tenant compte des circonstances actuelles».

4.9 Le CESE estime en outre que la Commission n'a pas pris en compte l'existence de législations «antagonistes» qui compliquent la réalisation de l'objectif prévu. En effet, l'analyse d'impact qui a été réalisée n'a pas tenu compte du fait que la réduction des émissions d'oxyde d'azote (NO_x) et de particules (PM) nécessaires pour les moteurs diesel euro 5 et 6 avaient un impact négatif sur le rendement du carburant.

4.10 Le CESE rappelle enfin qu'à ce jour, aucun système de contrôle officiel des émissions n'est en vigueur pour les véhicules utilitaires légers et qu'il n'existe donc pas de données officielles en la matière. On court par conséquent le risque d'imposer des efforts concrets à l'industrie et aux secteurs dérivés alors qu'on ne dispose pas d'informations adéquates.

4.11 À la lumière de ce qui précède, le CESE invite les institutions européennes, comme il l'a fait sans son avis sur la réglementation des émissions de CO₂ des voitures particulières⁽⁵⁾, à revoir le calendrier fixé par le règlement en fixant une phase de lancement adaptée au délai de réalisation nécessaire au secteur, qui débute en 2015 et se décompose en quatre étapes, comme pour les voitures particulières, pour s'achever en 2018.

4.12 Un objectif, quand même ambitieux mais plus réaliste à partir de 2020, pourrait se situer aux alentours des 150/160 g de CO₂/km, à atteindre progressivement sur la base notamment du suivi des données qui seront entre-temps disponibles. Le CESE souhaite par ailleurs que la réflexion lancée sur ce thème au Parlement européen et au Conseil débouche sur la révision de la proposition initiale.

5. Observations spécifiques

5.1 Le CESE souligne que la proposition est plus contraignante que le règlement 443/2009 relatif aux voitures particulières, dans la mesure où:

5.1.1 les délais sont plus courts. Selon la proposition, l'introduction progressive des objectifs commencera environ quatre ans après l'adoption de la proposition par la Commission. Ce délai s'inscrit dans la ligne du règlement 443/2009, qui a été adopté par la Commission fin 2007 et publié mi-2009. Toutefois, il est notoire que les cycles de conception et de production des véhicules utilitaires sont plus longs que ceux des voitures (7 à 10 ans contre 5 à 7 ans), de sorte qu'il faut une période transitoire plus longue que celle fixée par le règlement 443/2009. En outre, l'introduction progressive prévue pour les véhicules utilitaires légers est plus courte que pour les voitures et le pourcentage de véhicules concernés au début plus élevé (75 % pour les VUL, 65 % pour les voitures);

5.1.2 les coûts sont plus élevés. La majeure partie des véhicules utilitaires fonctionnent au diesel (environ 97 %); les possibilités d'amélioration sont moindres, de sorte que les coûts de réduction sont plus élevés. En conséquence, l'impact attendu sur le prix de vente est plus important (entre 8 % et 10 % contre 6 % pour les voitures particulières), de même que le coût marginal de réduction des émissions (environ 160 euros contre une fourchette de 25 à 150 euros pour les voitures particulières).

5.2 Le CESE fait observer que la proposition à l'examen fixe comme paramètre d'utilité la masse du véhicule en ordre de marche mais prévoit à l'article 12 que la Commission évaluera l'utilisation d'autres paramètres (empreinte au sol, charge utile) en 2014. Le CESE souhaite que l'opportunité d'évaluer dès à présent des paramètres différents qui tiennent mieux compte de la finalité des véhicules utilitaires soit approfondie par le Parlement et le Conseil. Le CESE estime par exemple que la masse maximale du véhicule mentionnée sur le certificat d'immatriculation serait un paramètre plus approprié, dans la mesure où elle permet de tenir compte notamment de la capacité de charge.

5.3 Les sanctions appliquées dans le cas des véhicules utilitaires légers sont plus élevées que celles prévues pour les voitures particulières: la prime unitaire sur les émissions excédentaires est sensiblement plus élevée (120 euros au lieu de 95). Le CESE appuie la nécessité impérieuse de préserver la compétitivité du secteur et considère qu'un niveau de sanction semblable à celui prévu pour les voitures particulières serait suffisant pour garantir le respect des règles, comme le rappelle l'analyse d'impact. En effet, le CESE ne voit pas pourquoi une quantité donnée de CO₂ émise par un véhicule utilitaire devrait faire l'objet d'une sanction plus sévère que la même quantité de CO₂ émise par une voiture particulière.

5.4 Selon la proposition à l'examen, l'utilisation de technologies innovantes peut contribuer à la réduction de l'objectif d'émissions spécifiques d'un constructeur pour un maximum de 7 g de CO₂/km. Le CESE est favorable à l'introduction de ces technologies qui offrent des opportunités d'emploi et de développement, notamment au secteur des équipements.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 443/2009 du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers (JO L 140 du 5 juin 2009, p.1) – Avis du CESE: JO C 77 du 31 mars 2009, p. 1.

5.5 S'agissant des «bonifications» liées aux véhicules particulièrement efficaces, le CESE fait observer que les bonifications prévues sont moins généreuses que celles accordées par le règlement 443/2009. En effet, la limite d'émissions imposée pour les véhicules susceptibles d'entrer en ligne de compte à ce titre (<50 g de CO₂/km) est la même que pour les voitures particulières, alors que la moyenne des émissions (et les objectifs) des véhicules utilitaires légers est beaucoup plus élevée que celle des voitures particulières. La Commission devrait identifier des valeurs plus conformes à la réalité, en fonction de la masse des trois catégories de véhicules utilitaires légers N1 ⁽⁶⁾.

5.5.1 Sur ce point également, le CESE aurait souhaité une analyse d'impact plus approfondie. Le Comité estime qu'il est inexact, d'un point de vue méthodologique, d'attribuer une valeur absolue (50 g de CO₂/km) lorsque, comme dans le cas des véhicules utilitaires, les fonctions d'un même châssis peuvent être complètement différentes selon l'équipement utilisé et le poids transporté, sans prendre en compte le fait qu'une valeur aussi basse ne peut pratiquement pas être atteinte avec les motorisations actuelles à combustion interne mais exige une «rupture avec la technologie existante ⁽⁷⁾» qui n'a pas encore été opérée.

5.6 La réalisation de l'objectif à long terme de 135 g de CO₂/km prévue pour 2020, dépend des résultats actualisés de l'analyse d'impact qui confirmeront la faisabilité de cet objectif lors du réexamen de 2013.

Le CESE partage l'avis selon lequel il faut fixer des objectifs à long terme également pour les véhicules utilitaires légers, mais considère que la valeur proposée semble d'entrée de jeu irréalisable dans les délais requis. En effet, en surestimant les progrès technologiques qui seront accomplis au cours des prochaines années, elle ne tient à nouveau compte ni du délai de réalisation nécessaire, ni de l'influence de certains facteurs externes qui devraient faire partie d'une approche intégrée.

5.7 Le CESE considère que les observations qui précèdent sont confirmées par le fait que l'analyse d'impact qui a été réalisée est insuffisante. En effet:

5.7.1 elle n'explique pas comment on arrive à la définition de l'objectif de 135 g de CO₂/km et ne fournit pas d'évaluation des coûts pour ce niveau d'objectif. L'impact sur les prix de vente n'est donné que pour 160 g, 150 g, 140 g et 125 g de CO₂/km. Ce dernier niveau est écarté parce que trop coûteux (il ferait grimper le prix de vente de 4 000 euros, soit environ 20 %). On peut donc s'attendre à une augmentation des coûts de 15 à 20 % du prix de vente si l'on veut atteindre l'objectif des 135 g de CO₂;

5.7.2 elle ne prend pas en compte le fait que l'augmentation du prix de vente pourrait ralentir le cycle de renouvellement du parc et donc entraîner une augmentation des émissions totales (les émissions des nouveaux véhicules étant plus basses mais le total des émissions du parc existant plus élevé).

5.8 Le CESE est favorable à des dérogations pour les petits producteurs et les producteurs de niche. En effet, en présence de conditions spécifiques il convient d'assouplir le mécanisme.

5.9 S'agissant des véhicules incomplets, le CESE craint que le régime spécifique proposé ne soit pas adapté à la gestion du problème vu l'absence de données adéquates en la matière. Aussi le Comité a-t-il apprécié l'initiative de la présidence espagnole qui, avec les États membres et la Commission, a décidé de réexaminer la question. La révision en cours débouchera sur des amendements au texte final prenant mieux en compte la situation du secteur. Il est toutefois important qu'un système officiel de suivi des données relatives aux émissions de CO₂ des véhicules multiétape soit mis en place au plus vite.

5.10 Le CESE se félicite du choix consistant à limiter le champ d'application de la proposition aux véhicules de la catégorie N1, et à ne prendre en compte les véhicules des catégories N2 et M2 qu'après la réalisation d'une analyse d'impact spécifique, lorsque les données relatives aux émissions seront disponibles ⁽⁸⁾. Il insiste toutefois sur la nécessité de prendre pleinement en compte les caractéristiques de ces véhicules. Plus précisément, les véhicules de la catégorie M2 devraient être exclus dès à présent vu leur caractère particulier de véhicule de niche.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

*Le président
du Comité économique et social européen*
Mario SEPI

⁽⁶⁾ Classe I: masse maximale 1 305 kg et capacité de charge 2,5 m³;
Classe II: masse maximale 1 760 kg et capacité de charge 6 m³;
Classe III: > 1 760 kg et capacité de charge 17 m³.

⁽⁷⁾ Voir avis du CESE, note 5.

⁽⁸⁾ La mesure des émissions de CO₂ des véhicules des catégories N2 et M2 a été introduite par le règlement euro 5 & 6, avec application aux véhicules nouvellement immatriculés à partir de janvier 2011 et septembre 2015. Pour les véhicules homologués dans le cadre du règlement sur les véhicules lourds, les émissions de CO₂ pourraient ne pas être disponibles avant l'entrée en vigueur obligatoire des émissions euro VI (31.12.2013).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)»

COM(2010) 61 final — 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Le 18 mars 2010, le Conseil a décidé, conformément à l'article 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 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX)»

COM(2010) 61 final — 2010/0039 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 78 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen se félicite du travail réalisé par la Commission européenne pour adapter et mettre à jour le règlement (CE) n° 2007/2004, et y souscrit.

1.2 Conformément à la Convention de Schengen sur la libre circulation dans l'Union européenne, les États membres ayant aboli les contrôles à leurs frontières intérieures sont libres de confier le contrôle de leurs frontières extérieures aux autorités de leur choix.

1.2.1 Cependant, compte tenu de l'élargissement de l'Union européenne, de l'extension progressive de l'espace Schengen à pratiquement tous les États membres et de la diversité des systèmes juridiques nationaux, la responsabilité du contrôle des frontières extérieures a été confiée à des autorités très différentes selon les États membres.

1.3 Aussi, à l'issue du Conseil européen de Laeken de décembre 2001, les États membres se sont-ils engagés à mettre en place un mécanisme commun et opérationnel de concertation et de coopération dans le but de coordonner l'action des services nationaux chargés du contrôle des frontières extérieures.

1.3.1 Cet engagement est devenu plus urgent en raison de la forte accélération des communications transnationales qui a favorisé la multiplication des identités et l'émergence de nouveaux États-nations.

1.4 Aussi, adoptant une approche mondiale en matière de «sécurité» des frontières et de lutte contre «l'immigration clan-

destine», la Commission a-t-elle proposé de créer des équipes conjointes d'assistance Frontex (FJST) constituées par les États membres sur une base volontaire.

1.4.1 Ces équipes devraient être chargées d'assurer la «surveillance» puis, dans un second temps, le «contrôle intégré» des points de passage frontaliers, dans le respect du «code des frontières Schengen» et des compétences propres des autorités nationales ainsi que dans la perspective de l'élaboration d'une politique commune en matière d'infrastructures fixes et mobiles.

1.4.2 Cette mission englobe la faculté de contrôler les documents d'identité, d'interroger les étrangers sur les raisons de leur séjour, toujours conformément aux principes suivis par les États membres, et de monter à bord des navires se trouvant dans les eaux territoriales d'un État membre ⁽¹⁾.

1.4.3 Le CESE considère que les équipes devraient être dotées des moyens financiers et des équipements (navires, avions et hélicoptères) nécessaires. Il convient que les moyens utilisés pour les opérations de Frontex soient identifiés et connus dans tous les États membres de l'UE.

1.5 Il convient toutefois de réfléchir au risque de «militarisation» des activités de surveillance et de contrôle des frontières extérieures. C'est pourquoi il faudra coordonner de manière judicieuse les «chevauchements» éventuels avec les fonctions de police judiciaire, de défense militaire et de douane que les différents États membres attribuent à leurs forces de police, de douane, et forces armées terrestres, maritimes et aériennes, en veillant à ne pas amoindrir leurs possibilités de contrôle mais en venant les renforcer (valeur ajoutée européenne).

⁽¹⁾ Conformément à l'art. 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union, les agents de la Frontex peuvent accomplir des tâches sous les ordres des garde-frontières des États membres, et donc dans le respect de la souveraineté de ces derniers.

1.5.1 Par ailleurs, des questions de droit international se posent toujours concernant les interventions en haute mer, notamment compte tenu des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (Convention de Montego Bay de 1982 ⁽²⁾).

1.6 L'adoption du traité de Lisbonne, qui intègre notamment la Charte des droits fondamentaux, a considérablement accru les responsabilités et compétences de l'Union en matière d'immigration et d'asile. Le CESE estime que les prérogatives relatives à la capture et la rétention des personnes doivent rester sous la main du droit commun de la protection classique des droits de l'homme, et non de règles dites «exorbitantes». Frontex en tant qu'agence ne saurait être contrôlée par un service extérieur, ni par les seules règles budgétaires, mais doit bien rester sous les exigences du respect des personnes requises dans toute l'Union en la matière, notamment par l'application des règles de pénologie du Conseil de l'Europe ⁽³⁾.

1.7 Conscient de la tradition sociale et juridique de l'Union européenne concernant le respect des droits de l'homme et du droit d'asile, le Comité recommande que les praticiens qui feront partie des équipes puissent bénéficier d'une formation initiale solide et claire ainsi que de recyclages réguliers sur les aspects psychologiques et comportementaux, qui leur garantissent une supervision régulière et leur permettent d'améliorer les relations avec les personnes plus vulnérables qui, comme ce fut le cas pour de nombreux Européens pendant des siècles, aspirent à améliorer leur bien-être social.

1.7.1 Ces équipes devraient avoir, selon le CESE, un caractère opérationnel, et non celui d'une police des frontières, leurs activités visant à permettre la mise en œuvre du code de Schengen.

1.7.2 De l'avis du Comité, les tâches de la Frontex devraient consister à démasquer et à permettre de sanctionner les criminels internationaux qui organisent la traite des êtres humains et transforment des hommes mus par des aspirations légitimes au bien-être et à l'épanouissement social en victimes d'une exploitation qui les humilie et les dégrade.

1.7.3 En outre, avec l'aide du système GMES, les équipes Frontex devraient contribuer activement au sauvetage des migrants en difficulté dans le bassin méditerranéen dans le respect des principes suivis par les États membres.

1.7.4 À la lumière de ce qui précède, le Comité propose l'établissement de relations suivies et d'une coopération étroite avec les ONG.

⁽²⁾ Outre la polémique qui s'est engagée avec d'autres États membres sur l'application correcte des dispositions relatives à l'accueil et à l'interdiction de refoulement, la magistrature italienne reproche à présent à des fonctionnaires et militaires d'avoir commis un délit de violence privée pour avoir refoulé vers la Libye, en août 2009, 75 immigrants clandestins interpellés dans les eaux internationales. La thèse du parquet de Syracuse n'est toutefois pas partagée par le gouvernement italien. Le haut commissaire de l'ONU aux réfugiés soutient pour sa part que les refoulements ont mis en péril la possibilité de bénéficier du droit d'asile en Italie.

⁽³⁾ Les États membres ayant maintenant tous ratifié le Protocole 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, son article 17 et le traité de Lisbonne ratifié ouvrant la voie à l'adhésion de l'Union à ladite CEDH, il est encore plus nécessaire que Frontex s'inscrive également dans cette perspective.

1.7.5 Compte tenu du rôle et des fonctions des ONG, le CESE considère en effet qu'il est indispensable de les associer, pour qu'elles apportent leur concours et jouent le rôle de médiateur culturel, à toutes les phases des procédures prévues par les dispositions nationales et européennes qui concernent des personnes en situation précaire.

2. Introduction

2.1 Les frontières mettent deux États ou régions géographiques face à face et les séparent suivant un tracé qui limite les relations mutuelles entre les peuples.

2.1.1 Les frontières naturelles (montagnes, fleuves, plans d'eau) sont à l'origine de rivalités continues entre les populations qui vivent de part et d'autre.

2.1.2 Les frontières politiques et conventionnelles sont elles aussi le résultat des luttes et compromis qui ont jalonné l'histoire.

2.1.3 À l'ère de la mondialisation, la forte accélération de la communication internationale tend à faciliter la multiplication des identités et à accroître le nombre de nations souveraines, avec comme conséquence l'émergence de nouveaux États-nations et régions-nations.

2.1.4 Le nombre des frontières augmente lui aussi, tout comme le «caractère sacré» des différents États, dont les frontières fragiles sont une source de conflits potentiels et réels, gagne en importance.

2.2 Les États européens sont une exception de taille dans le contexte mondial: dans le cadre de l'accord de Schengen, ils ont aboli les contrôles aux frontières intérieures, réduisant ainsi le poids de la souveraineté nationale.

2.2.1 Toutefois, la pression migratoire importante qui s'exerce actuellement aux frontières terrestres et maritimes de l'UE a rendu nécessaire le renforcement et le développement de nouveaux systèmes concertés de surveillance des frontières extérieures (Eurosur).

2.3 EUROSUR

2.3.1 L'UE examine actuellement la création d'un système européen de surveillance des frontières.

2.3.2 La mise en œuvre du projet devrait permettre de réduire le nombre d'immigrants illégaux et le taux de mortalité durant les transferts, de prévenir la criminalité transfrontalière et de renforcer la sécurité intérieure.

2.3.3 Il est prévu de mettre en place un système européen de gestion intégrée des frontières fondé sur un réseau commun de systèmes d'information et de surveillance.

2.3.4 Un réseau de communication informatisé et sécurisé est à l'étude. Il servira à échanger des données et coordonner des activités entre les différents centres compétents des États membres et entre ceux-ci et l'agence Frontex ⁽⁴⁾.

2.4 Historique de FRONTEX

2.4.1 Le règlement CE 2007/2004 a mis en place l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

2.4.2 Par la suite, le règlement (CE) n° 863/2007 a institué un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT), modifié le règlement (CE) n° 2007/2004 pour ce qui a trait à ce mécanisme et défini les tâches et compétences des agents invités.

2.4.3 Un État membre a donc la possibilité de demander que soient dépêchées sur son territoire, dans le cadre de l'Agence, des équipes d'intervention rapide aux frontières, composées d'experts d'autres États membres spécialement formés ⁽⁵⁾.

2.5 La directive 2008/115/CE a établi des normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, «conformément aux droits fondamentaux ... y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme».

2.5.1 Depuis le 5 avril 2010, à la suite de l'adoption du *Manuel relatif au traitement des demandes de visa* ⁽⁶⁾, qui sera mis à la disposition de l'ensemble du personnel consulaire des États membres, le *Code communautaire des visas est applicable à l'espace Schengen* (22 États membres et 3 États associés),

2.5.2 Le programme de La Haye ⁽⁷⁾ prévoit le développement de l'Agence Frontex suivant un programme précis.

2.5.3 Le programme pluriannuel de Stockholm pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté par le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009, a décidé du renforcement de l'Agence Frontex, notamment au travers de la révision du cadre juridique de celle-ci, et envisage en particulier une gestion intégrée des frontières de l'Union européenne.

⁽⁴⁾ Le réseau informatique doit être coordonné avec les dispositions de la décision de la Commission du 20 janvier 2006 fixant les règles de mise en œuvre de la décision 2005/267/CE établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet (ICONET) pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires, en particulier au moyen de l'échange rapide d'informations dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière.

⁽⁵⁾ Ces tâches sont étroitement liées à celles confiées à l'Office européen de police (EUROPOL), créé en 1992 afin de traiter les renseignements relatifs aux activités criminelles en Europe. C'est également dans ce cadre que s'inscrit le Système d'information Schengen (SIS), qui permet l'échange de données relatives à l'identité de certaines catégories de personnes et de biens entre les autorités compétentes des États Schengen.

⁽⁶⁾ Adopté par la Commission européenne le 19 mars 2010.

⁽⁷⁾ JO C 53, 3.3.2005, p.1.

3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1 La Commission européenne propose une révision du cadre juridique de l'Agence Frontex, dont les points saillants sont les suivants:

- conformément au principe de subsidiarité (article 74 du traité), les États membres demeurent responsables du contrôle de leurs frontières extérieures par leurs propres forces de police et services de renseignement;
- lorsque d'autres États membres sont concernés et qu'une assistance technique et opérationnelle accrue est exigée aux frontières, les États membres peuvent demander une assistance à l'Agence sous la forme d'opérations coordonnées;
- l'afflux massif de ressortissants de pays tiers qui tentent actuellement d'entrer irrégulièrement sur le territoire des États membres rend nécessaire le renforcement du rôle de l'Agence Frontex dans le contexte de la politique d'immigration de l'UE;
- l'analyse d'impact qui accompagne la proposition ⁽⁸⁾ prévoit des exceptions au cadre juridique Frontex et voit la modification du règlement comme un nouveau développement de l'acquis de Schengen visant à lutter contre l'organisation de l'immigration illégale;
- la proposition de modification envisage de renforcer la coordination de la coopération opérationnelle entre les États membres, sur la base de critères et procédures mieux harmonisés dans le but d'uniformiser et d'améliorer la gestion de la surveillance;
- il est prévu de renforcer les équipements techniques et les ressources humaines. À cette fin, une équipe de gardes-frontières invitée composée d'experts nationaux détachés hautement qualifiés et spécialement formés, peut être mise en place.

4. Observations générales

4.1 Toutes les opérations réalisées dans le cadre Frontex doivent respecter rigoureusement le principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève, la Convention de l'ONU sur le refus de traitements inhumains ou dégradants et la Convention européenne des droits de l'homme.

4.2 Les missions de Frontex devraient être mises en œuvre dans le souci de la sauvegarde absolue de la vie humaine et de la protection des femmes, des enfants et des personnes vulnérables. Elles doivent par ailleurs éviter «d'externaliser» les contrôles aux frontières à des pays ⁽⁹⁾ qui ne reconnaissent pas le droit d'asile ni la convention de Genève ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ SEC(2010) 149.

⁽⁹⁾ La Libye, par exemple.

⁽¹⁰⁾ La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 (qui entrera en vigueur en décembre 2010) fixe des normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier «conformément aux droits fondamentaux ... y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme».

4.3 Les valeurs prioritaires de la Frontex devraient être les suivantes:

- poursuivre et affaiblir les réseaux de la criminalité internationale qui organisent la traite des êtres humains;
- permettre l'application réelle du droit d'asile, comme prévu par le traité UE, pour les victimes de situations d'injustice;
- aider les migrants en difficulté, même s'ils se trouvent en eaux internationales.

4.4 Le CESE marque son accord sur les dispositions du règlement selon lesquelles, dans le respect des compétences de l'Agence, les États membres peuvent poursuivre la coopération établie au niveau opérationnel avec d'autres États membres et/ou pays tiers aux frontières extérieures, lorsque cette coopération complète l'action de l'Agence, dans le respect des droits de l'homme, conformément à la tradition chrétienne sociale et juridique de l'Union.

4.5 Afin d'améliorer la coopération, le CESE considère que l'Agence Frontex devrait être dotée des équipements (navires, avions et hélicoptères) nécessaires. Il convient que les moyens utilisés pour les opérations de Frontex soient identifiés et connus dans tous les États membres de l'UE et, compte tenu de leur incidence budgétaire, que Frontex soit en mesure d'en potentialiser l'usage dans le cadre d'une coordination avec tous les services nationaux déjà dotés de ces moyens.

4.6 Le CESE peut souscrire à la possibilité qui est offerte à Frontex de financer et de mettre en œuvre des projets d'assistance technique dans les pays tiers et d'y déployer des officiers de liaison, pour autant que soient associées à ces projets des ONG, celles-ci ayant une longue et précieuse expérience en matière d'assistance, de formation au développement et de défense de la dignité humaine.

4.7 La Frontex devrait pouvoir bénéficier dès que possible du nouveau système SIS II ⁽¹¹⁾ (système Schengen de deuxième génération).

4.8 Les données du GMES provenant de la station de Neustrelitz ⁽¹²⁾ pourraient être d'une grande utilité à la Frontex pour venir en aide aux migrants en difficulté dans le bassin méditerranéen.

4.9 De même, le Comité considère que le rôle de coordination de Frontex concernant les activités liées aux opérations de retour conjointes doit s'effectuer en étroite coopération avec les ONG humanitaires qui ont une sensibilité particulière et une profonde expérience des relations avec des personnes qui se trouvent en position de difficulté et de vulnérabilité.

4.10 De l'avis du CESE, Frontex ne peut se voir attribuer qu'un mandat limité en matière de traitement des données à caractère personnel liées à la lutte contre les réseaux criminels

qui organisent l'immigration clandestine et ce, toujours en étroite coopération avec les autorités de poursuite nationales.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE juge les modifications proposées cohérentes avec l'objectif qui consiste à élargir le rôle et les fonctions de Frontex dans le but de renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'UE et de garantir, dans le même temps, la liberté et la sécurité au sein des États membres.

5.2 Le Comité formule néanmoins les observations suivantes.

5.2.1 Considérant (10) – dans la version italienne, le terme «procurando» pourrait être remplacé par le terme «assicurando», juridiquement plus contraignant ⁽¹³⁾.

5.2.2 Considérant (13) – il semble opportun de remplacer le terme «listes» par l'expression «registres ad hoc», qui semble mieux à même de prescrire une gestion rigoureuse des ressources.

5.2.3 Considérant (14) – l'expression «nombre approprié de garde-frontières qualifiés» devrait être complétée par l'ajout des termes «formés et spécialisés».

5.2.4 Considérant (15) – l'expression «à titre semi-permanent» est approximative et devrait dès lors être remplacée par une autre plus précise.

5.2.5 Considérant (23) – il serait opportun de définir de manière rigoureuse les «limites» dans lesquelles l'Agence peut «lancer et financer des projets d'assistance technique, etc.».

5.3 Art. 1-bis, paragraphe a) 2 – le terme «adjacent» devrait être précisé essentiellement pour éviter toute interférence inopportune avec la souveraineté nationale.

5.3.1 Art. 2, paragraphe 1, point c) – la mission confiée à l'Agence concernant les «analyses de risques» devrait être élargie aux «coûts» requis pour faire face aux pressions aux frontières extérieures des États membres les plus exposés. En effet, il semble équitable que ce coût soit pris en charge par tous les États membres de l'Union et pas seulement par ceux qui ont une frontière extérieure.

5.3.1.1 Par ailleurs, cette disposition devrait être coordonnée avec les dispositions de l'article 4.

5.3.2 Article 2, paragraphe 1, iii), h) – il semble opportun de préciser que seul un «mandat limité» peut être conféré à l'Agence concernant le traitement de données à caractère personnel liées à la lutte contre les réseaux criminels qui organisent l'immigration clandestine. Cette disposition devrait en outre être combinée avec les dispositions des articles 11, 11-bis et 11-ter.

⁽¹¹⁾ SIS, Système d'information Schengen, qui devrait être opérationnel avant le 31 décembre 2011 (rapport Coelho du Parlement européen).

⁽¹²⁾ La station de Neustrelitz (Allemagne) pourvoira pour l'Europe et le bassin méditerranéen à la planification et l'élaboration de données à très haute résolution en provenance des satellites optiques Geo, Eye-1 et Ikonos.

⁽¹³⁾ NdT: le terme «garantir» est déjà utilisé dans la version française du document de la Commission, qui n'appelle donc pas de modification.

5.3.3 Article 14, paragraphe 1 – il semble judicieux de clarifier les modalités selon lesquelles l'Agence «facilite» la coopération opérationnelle entre États membres et pays tiers.

5.3.4 Article 14, paragraphe 2 – la possibilité qu'a l'Agence de déployer des officiers de liaison dans les pays tiers devrait

être précisée, en ce sens qu'il faut ajouter au fait que ces officiers, détachés en qualité d'observateurs et/ou de consultants, ne peuvent être déployés que dans les pays tiers «dont les pratiques en matière de gestion des frontières respectent des normes minimales de protection des droits de l'homme», l'obligation pour lesdits pays tiers d'avoir transposé les conventions internationales contraignantes sur les droits de l'homme, le droit d'asile et la protection internationale.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps»

COM(2010) 105 final/2 — 2010/0067 (CNS)

(2011/C 44/29)

Rapporteur unique: **M. RETUREAU**

Le 29 avril 2010, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur

«Proposition de règlement du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps».

COM(2010) 105 final/2 — 2010/0067(CNS).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Recommandations

1.1 La base juridique est l'article 81 (3) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui confère au Conseil la compétence pour arrêter des mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontalière; le projet satisfait bien à l'élément d'extranéité prévu par les traités.

1.2 Le Comité note avec intérêt la possibilité ouverte par cette proposition de règlement de mettre en œuvre la procédure des coopérations renforcées⁽¹⁾ prévue par les Articles 326 et suivants du titre III du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans un domaine où elle n'est ni évidente ni facile, celui du droit; il espère que le recours à des coopérations renforcées permettra à l'avenir et dans d'autres domaines de surmonter des blocages ou difficultés pour avancer dans des matières ou sur des questions qui ne peuvent faire l'unanimité à un moment donné, mais sur lesquelles un nombre déterminé de pays souhaitent faire progresser leur coopération.

1.3 Le Comité constate, avec la Commission, que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont respectés dans le règlement envisagé, qui sera applicable après adoption par les États membres demandeurs. L'initiative est conforme à la Charte des Droits Fondamentaux et aux engagements internationaux des États membres en matière de Droits Humains.

1.4 Les solutions proposées sont de nature à éviter la course au for compétent par un des époux, et à répondre à leurs attentes légitimes quant au for compétent, en principe celui de leur résidence habituelle au moment de l'introduction de la demande de séparation de corps ou de divorce. Les procédures d'annulation du mariage sont exclues du projet de Règlement, et

toutes les autres questions sont réglées par le droit communautaire existant en matière matrimoniale et de responsabilité parentale des enfants communs.

1.5 Le Comité note également que le Règlement proposé n'affecte en rien le droit substantiel des États membres.

1.6 Il approuve finalement un projet qui permettra de résoudre plus facilement les procédures de divorce ou de séparation de corps entre les résidentes et résidents des pays adhérents à cette coopération, contribuant ainsi à la libre circulation des personnes et des jugements ayant acquis la force de chose jugée.

2. Proposition de la Commission

2.1 La loi applicable au divorce et à la séparation de corps ne fait encore pas partie du droit communautaire existant en matière matrimoniale. Le premier instrument communautaire adopté dans le domaine du droit familial, le règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil, a établi des règles relatives à la compétence, à la reconnaissance et à l'exécution des décisions en matière matrimoniale et des décisions en matière de responsabilité parentale des enfants communs rendues dans le cadre d'une procédure matrimoniale, mais ne comporte pas de règles relatives à la loi applicable.

2.2 L'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil, qui a abrogé et remplacé le règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil à compter du 1^{er} mars 2005, n'a entraîné aucun changement à cet égard.

⁽¹⁾ JO C 83/189 du 30.3.2010.

2.3 Le règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil permet cependant aux conjoints de choisir parmi plusieurs règles de compétence différentes. Lorsqu'une procédure matrimoniale est portée devant les juridictions d'un État membre, la loi applicable est déterminée selon les règles nationales de conflit de cet État, lesquelles sont fondées sur des critères différents. Dans la majorité des États membres, la loi applicable est déterminée en fonction d'une échelle de critères de rattachement visant à garantir que la procédure soit régie par l'ordre juridique avec lequel elle a les liens les plus étroits. Les autres États membres appliquent systématiquement leur loi nationale («lex fori») aux procédures matrimoniales.

2.4 Le fait que l'ensemble des États membres n'aient pu se mettre d'accord sur la loi applicable et la solution des règles de conflit de lois en matière de divorce et de séparation de corps au cours des dernières années, et qu'il ne semble pas exister de perspective de solution à ce problème dans un avenir proche a déterminé plusieurs États membres à envisager une coopération renforcée entre eux à cet effet dans l'attente d'un accord définitif dans cette matière qui relève de l'unanimité au sein du Conseil. Ainsi, dix États membres ont adressé une demande à la Commission indiquant qu'ils avaient l'intention d'établir entre eux une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable en matière matrimoniale et demandant que la Commission soumette au Conseil une proposition à cet effet. Le 3 mars 2010, la Grèce a retiré sa demande⁽²⁾. Mais d'autres pays membres envisagent de se rallier à la coopération renforcée. Aujourd'hui, quatorze États membres ont déclaré leur intérêt pour cette coopération.

2.5 La Commission, constatant que ce projet de coopération renforcée ne remettait pas en cause le droit communautaire existant, a préparé une proposition de Règlement en constatant que le projet des dix États membres initiaux constituait une avancée dans le sens de l'initiative de la Commission visant à modifier le règlement (CE) n° 2201/2003 en ce qui concerne la compétence et instituant des règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale en date du 17.7.2006 {COM(2006) 399 final} mais qui est toujours devant le Conseil et n'a pas été adopté. L'étude d'impact faite à l'époque garde sa validité, et une autre étude n'est pas nécessaire.

2.6 Conformément à l'art. 329 § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, les ministres européens de la Justice ont autorisé le 4 juin 2010, à la majorité qualifiée, la proposition de la Commission d'établir une coopération renforcée avec certains d'entre eux sur les divorces et séparations de corps. Le Parlement européen a donné son avis conforme quelques jours plus tard (le 16 juin 2010). À présent, il ne reste qu'à attendre l'adoption formelle de la décision autorisant une coopération renforcée par le Conseil de l'UE.

2.7 Concernant le règlement mettant en œuvre une coopération renforcée, les ministres ont approuvé une orientation générale sur les éléments essentiels et ont demandé que les questions en suspens fassent l'objet d'un nouvel examen. Le Conseil de l'UE statuant sur la base de l'art. 81 § 3 du Traité

sur le fonctionnement de l'UE, doit approuver à l'unanimité le règlement en objet⁽³⁾.

3. Observations du Comité

3.1 Le Comité s'est déjà prononcé à plusieurs reprises sur le besoin, pour les citoyen(ne)s européen(ne)s, de pouvoir faire reconnaître dans un pays membre les jugements définitifs et ayant force de chose jugée prononcés à leur égard dans un autre pays membre sans qu'il soit besoin de recourir à une procédure d'*exequatur*.

3.2 En matière civile et en particulier de droit matrimonial, le Comité avait adopté un avis concernant le livre vert sur le divorce⁽⁴⁾, lequel a de fait inspiré le projet de Règlement toujours bloqué au Conseil et il se prononçait en faveur des dispositions proposées en matière de reconnaissance réciproque des jugements, de conflits de lois et de juridictions en matière de droit applicable.

3.3 À l'époque, il avait mis en garde la Commission sur les possibles contradictions entre l'applicabilité d'un droit étranger, en particulier de certains pays tiers, et des dispositions contraires à l'ordre public communautaire ou à celui du for qu'il pourrait contenir (inégalités entre hommes et femmes, remise systématique des enfants à l'un des conjoints en fonction de son sexe, etc.). Il convient donc de se réjouir du fait qu'une clause d'exception d'ordre public est prévue pour écarter les dispositions d'un droit étranger applicable qui serait par exemple contraire à la Charte communautaire des droits fondamentaux, qui fait désormais partie du droit primaire (même valeur que les traités). Les États membres invoqueront l'ordre public international de leur for interne pour soulever une éventuelle exception envers le droit d'un pays tiers qui le violerait.

3.4 Le Comité approuve de nouveau les solutions retenues pour déterminer le for compétent, en principe celui de la dernière résidence commune habituelle des époux⁽⁵⁾. Cela est de nature à éviter une course à la juridiction de l'un ou l'autre des conjoints s'il existait divers critères de détermination du for compétent. Mais le droit applicable pourra être celui le plus proche du droit du mariage, selon des critères cumulatifs, droit auquel le conjoint le plus faible serait en droit de s'attendre, et non pas obligatoirement celui du for comme cela est actuellement le cas dans quelques pays membres. Le droit applicable pourra aussi être choisi d'un commun accord entre les époux dans la mesure où des critères objectifs de rattachement existent.

⁽²⁾ Liste des pays promoteurs de la coopération renforcée: Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Portugal, Roumanie et Slovaquie.

⁽³⁾ L'art. 81 § 3 stipule que les actes législatifs proposés dans le domaine du droit de famille ayant une incidence transfrontière, soient établis par le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale; celui-ci statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. Les actes mettant en œuvre la coopération renforcée dans ce domaine doivent être adoptés selon les règles établies par cette disposition.

⁽⁴⁾ Voir JO C 24 du 31.1.2006, p. 20.

⁽⁵⁾ Sous réserve d'une certaine durée de résidence (en général le mois, ou un an), au moment de l'ouverture de la procédure.

3.5 Ainsi, une plus grande certitude et une plus grande sécurité existeraient dans un domaine souvent conflictuel, qu'il s'agisse du divorce ou de la séparation de corps (souvent préliminaire à une procédure de divorce). Les autres règles applicables en matière matrimoniale sont les mêmes que dans le Règlement (CE) n° 2201/2003, en vigueur dans tous les États membres.

3.6 Le Comité approuve donc et soutient le projet de Règlement à l'examen, et souhaite que la procédure des coopérations

renforcées, utilisée pour la première fois, et qu'il était possible d'utiliser depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999, entre finalement dans les procédures d'usage normal permettant de faire progresser l'Europe dans des domaines requérant l'unanimité mais pour lesquels l'unanimité n'est pas envisageable dans des délais brefs; cela évitera de possibles blocages ou retards dans l'adoption de législations ou de mesures communes et permettra aux pays qui le souhaitent de faire progresser leur coopération, en dépit de l'absence d'unanimité ou de quorum.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union»

COM(2010) 204 final — 2010/0110 (COD)

(2011/C 44/30)

Le Conseil, en date du 31 mai 2010, et le Parlement européen, en date du 8 juin 2010, 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 règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union”

COM(2010) 204 final — 2010/0110 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), a décidé, par 163 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil du 22 mai 2006 portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer»

COM(2010) 145 final — 2010/0080 (COD)

(2011/C 44/31)

Rapporteure générale: **M^{me} María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

Le Conseil, en date du 31 mai 2010, et le Parlement européen, en date du 12 mai 2010, ont décidé, conformément à l'article 43, paragraphe 2 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 modifiant le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil du 22 mai 2006 portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer»

COM(2010) 145 final — 2010/0080 COD.

Le 25 mai 2010, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» 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 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010) de nommer rapporteure générale M^{me} María Candelas SANCHEZ MIGUEL et a adopté le présent avis par 135 voix pour, aucune voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE se félicite des mesures proposées en vue de la modification de l'actuel règlement n° 861/2006 car elles visent à rendre transparent le financement de la collecte des données et de la réalisation d'études scientifiques et à améliorer l'objectivité des mesures adoptées dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP). Les discussions sur la réforme de la PCP ont mis en évidence la nécessité d'une base solide de données pour pouvoir garantir une mise en œuvre de la politique commune de la pêche qui reflète les besoins réels de manière à ce qu'elle soit durable sur les plans économique, social et environnemental.

1.2 Les nouvelles dispositions sont destinées à clarifier le système de financement de la collecte des données et de l'élaboration d'études scientifiques ayant un intérêt pour la PCP. De plus, le contenu de ce que l'on entend par collecte de données est élargi en réglementant la gestion et l'utilisation de ces dernières en termes de sécurité juridique des informations récoltées. Le contrôle des données par les États membres permettra de les utiliser de manière cohérente.

1.3 En ce qui concerne le financement des frais de fonctionnement des conseils consultatifs régionaux (CCR), ce financement ne sera plus limité, comme jusqu'à présent, au soutien de la phase de mise en route.

1.4 En outre, il est proposé de financer les frais de participation des représentants du comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture (CCPA) aux réunions du conseil international pour

l'exploration de la mer (CIEM) et du comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP).

1.5 S'agissant des procédures administratives de demande et de contrôle du financement, il se révèle nécessaire que les plans pluriannuels des États membres soient établis de manière détaillée et qu'ils soient approuvés par la Commission en veillant à ce qu'ils restent soumis à la discipline budgétaire de l'UE.

2. Introduction

2.1 La proposition de modification du règlement (CE) n° 861/2006 a pour objectif de clarifier le champ d'application des mesures financées et en particulier d'améliorer le contenu de certains articles ayant trait aux coûts des mesures de contrôle et de leur mise en œuvre.

2.2 Les modifications prévues sont de trois ordres:

- les modifications dues à l'évolution du cadre législatif;
- les modifications concernant le champ d'application, en veillant à ce qu'elles répondent aux exigences actuelles;
- les modifications clarifiant les mesures couvertes par ce règlement que les États membres doivent prendre lors de la collecte de données et de la réalisation d'études sur la PCP.

2.3 Par ailleurs, et dans le cadre des relations internationales dans le domaine de la PCP, la typologie de la coopération est clarifiée (bilatérale, régionale ou multilatérale).

2.4 De plus, des nouvelles modalités administratives sont présentées pour la demande de financement et son traitement, en précisant la manière dont les organismes prévus à cet effet doivent les appliquer et les contrôler.

3. Observations du CESE

3.1 Le CESE se félicite des propositions de modification au règlement n° 861/2006 car elles incluent des règles pour son développement ultérieur. Il convient en particulier de mentionner la demande de données et d'études scientifiques sur la situation de nos mers et océans ainsi que des pêcheries visant à ce que toute mesure liée à la politique de la pêche qui est prise ait un fondement sérieux et qu'elle garantisse l'utilisation durable des ressources existantes.

3.2 Il s'agit d'améliorer non seulement la transparence mais également l'utilisation des financements en augmentant le nombre de cas pouvant en bénéficier. Le financement de la collecte de données et le contrôle de leur utilisation par les États membres permettront à la recherche de constituer un élément important de la PCP et mèneront à un développement durable du secteur de la pêche.

3.3 Le contenu de la proposition peut s'examiner en fonction des aspects suivants:

3.3.1 Cadre européen pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche. La particularité de la proposition réside dans le fait que les financements ne concernent pas seulement les États Membres et les organismes publics compétents mais également le secteur privé. Dans une large mesure, il s'agit de reconnaître un fait, l'intervention du secteur scientifique privé, qui est actuellement une réalité. Nous considérons donc que son inclusion dans la législation apporte une plus grande transparence.

3.3.2 Coopération internationale avec des pays tiers (accords régionaux, bilatéraux ou multilatéraux) pour la collecte de données et l'élaboration des études. Cela signifie le maintien d'un contrôle scientifique non seulement de nos ressources halieutiques mais aussi de celles des autres régions dans lesquelles opèrent les bateaux de l'UE de manière à améliorer l'évaluation scientifique et technique de leurs pêcheries et le contrôle des activités de pêche dans celles-ci.

3.3.3 Financement des frais de participation des représentants du CCPA aux réunions des CCR, du CIEM et du CSTEP, afin de favoriser un processus décisionnel le plus large possible. Ce financement est déterminé par son intérêt particulier pour l'UE. Le Comité estime qu'il convient de donner un rôle plus important aux organisations citées plus haut, non seulement en ce qui concerne leur participation à la collecte de données mais aussi au processus décisionnel sur les questions de pêche qui relèvent de leurs compétences et qui amélioreraient la PCP.

3.3.4 Procédures applicables en matière de collecte, de gestion et d'utilisation de données. La modification de la section 2 du règlement vise à harmoniser la procédure actuelle de demande de financement avec la procédure utilisée dans les programmes pluriannuels présentés par les États membres, avec l'approbation de la Commission. Le contrôle final de l'utilisation des fonds sera ainsi soumis aux règles européennes de suivi des dépenses.

3.4 Enfin, le CESE estime que, malgré que la réforme de la PCP doive encore être finalisée, cette proposition de modification est opportune car elle permettrait de bénéficier plus tôt des effets bénéfiques potentiels de l'utilisation de données scientifiques et objectives dans la programmation des futures mesures qui devront être prises une fois la nouvelle politique approuvée, au lieu d'attendre jusqu'en 2013. En tout état de cause, le fait d'intensifier et de développer les mêmes pratiques dans les pays tiers aura des effets importants sur l'état des mers et des océans.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE»

COM(2009) 538 final

(2011/C 44/32)

Rapporteur: **M. LIOLIOS**

Le 15 octobre 2009, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE»

COM(2009) 538 final.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 1^{er} juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 164 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la communication et soutient la série de mesures envisagées en faveur de la surveillance maritime intégrée qui permettraient de comprendre effectivement l'ensemble des activités menées en mer, susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité, la sûreté, l'économie ou l'environnement de l'Union européenne (UE) et de ses États membres.

1.2 Le CESE approuve les principes recommandés dans la communication susmentionnée et estime que l'intégration des règles relatives à la diffusion et au traitement des données ainsi que l'introduction de mécanismes de contrôle adoptés par toutes les organisations participantes ou à leur intention contribueront à améliorer la connaissance de la situation dans le domaine maritime.

1.3 Le CESE note que la communication sur la surveillance constitue une contribution positive, d'une part, à la résolution des problèmes de sécurité de plus en plus graves qui se posent à l'UE, tels que l'immigration clandestine, les trafics, le commerce de la drogue, et d'autre part, à la protection efficace et effective de l'environnement, de la vie et du bien-être des citoyens européens.

1.4 Le CESE reconnaît que le caractère durable de la politique maritime intégrée pour l'Union européenne dépendra de la viabilité à longue échéance de son action politique et, à cet égard, la surveillance maritime intégrée n'est pas une exception. Dans cette mesure, le système intégré de surveillance maritime qui est proposé devrait être conçu de manière à fournir, à long terme, des données précises, actualisées, peu coûteuses et de qualité, au moment opportun et pour la raison précise pour laquelle elles sont demandées. Dès lors, la possibilité d'une extension du système devrait également être envisagée.

1.5 Le CESE est favorable à un mécanisme de surveillance commun à l'ensemble de l'UE, s'appuyant sur un cadre juridique harmonisé et permettant d'assurer le partage des informations sensibles et non sensibles entre les autorités des États membres de l'Union, les agences et les utilisateurs.

1.6 Le CESE reconnaît l'importance de la dimension internationale du domaine maritime et insiste sur la nécessité d'élaborer des normes techniques et juridiques et d'explorer les possibilités de coopération, avec les pays tiers.

1.7 Le CESE considère que l'interconnexion des systèmes de surveillance maritime nécessite un examen préalable approfondi des multiples aspects juridiques liés à l'échange des informations collectées à des fins diverses et à de multiples sources. Les États membres sont en effet soumis à des obligations différentes en la matière alors que la confidentialité des données ainsi que la protection des données à caractère personnel sont des questions cruciales. Il reste encore à définir la nature des données concernées, les raisons (et les méthodes) de l'échange et les destinataires potentiels des données ainsi que les garanties nécessaires en matière de confidentialité et de sécurité des données, ainsi que de protection des données à caractère personnel, le cas échéant.

1.8 Le CESE suggère que les données soient diffusées suivant le principe du «besoin d'en connaître», afin de garantir la protection des données et d'empêcher leur prolifération injustifiée. Il est aussi impératif de définir clairement les niveaux de confidentialité ainsi que le niveau d'autorisation pour l'utilisation des données, grâce à l'élaboration d'un système précis et transparent d'octroi des droits d'accès.

1.9 Le CESE est conscient que la validation des données collectées est une tâche importante et difficile, et propose de mettre en place un cadre permettant de collecter les données et de vérifier leur exactitude tout en garantissant la sécurité des informations pendant le processus de leur diffusion.

1.10 Le CESE préconise de suivre une feuille de route pour la mise en œuvre de la surveillance maritime intégrée, en se basant sur l'expérience acquise dans le cadre des projets pilotes et des groupes d'experts, ainsi que sur des analyses d'impact en ce qui concerne les aspects juridiques et techniques de l'intégration de l'information.

1.11 Le CESE recommande de mettre en place des mécanismes de coordination nationaux uniques ainsi qu'une seule plate-forme d'information par groupe (communauté) d'utilisateurs dans chaque pays afin de faciliter l'évolution et le fonctionnement de la surveillance maritime intégrée.

1.12 Compte tenu du nombre de systèmes qui existent déjà, le CESE propose d'éviter les doubles emplois: ainsi, le système intégré de surveillance maritime ne modifiera pas la manière de collecter les données mais plutôt la manière de les diffuser.

1.13 Le CESE invite l'Union européenne à adopter une approche de la gestion du réseau plus centralisée, selon laquelle la coordination serait assurée par une structure officielle de réseau et des communications au niveau central.

1.14 Afin de sécuriser le processus d'interconnexion des communautés d'utilisateurs, le CESE recommande à l'UE de créer une plate-forme claire et fiable pour l'octroi des droits d'accès, basée sur une perception commune à l'échelle européenne des différents points de vue politiques ainsi que sur l'efficacité opérationnelle. Les bénéficiaires des droits d'accès doivent être soumis au règlement de l'UE sur la transparence.

1.15 L'architecture du réseau adoptée devrait prévoir des retours d'information pour permettre des ajustements et des mises à jour, prenant notamment en compte les évolutions du cadre juridique.

1.16 Selon le CESE, la gestion avancée des risques liés à la sécurité devrait rester une priorité absolue pour le domaine maritime européen. Dans cette mesure, une architecture par paliers garantissant la validité et la sécurité des données, est préférable.

2. Introduction

2.1 Le 15 octobre 2009, la Commission a publié une communication intitulée «Vers l'intégration de la surveillance maritime: un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE» (COM(2009) 538 final) et a demandé au Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité CE, d'élaborer un avis sur ce sujet.

2.2 Dans sa communication intitulée «Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne», la Commission européenne s'est fixé pour objectif, à l'horizon 2013, de «[prendre] des mesures en vue d'améliorer l'interopérabilité des systèmes de surveillance, en rassemblant les systèmes de contrôle et de suivi

déjà utilisés pour assurer la sûreté et la sécurité maritimes, la protection de l'environnement marin, le contrôle des pêches, le contrôle des frontières extérieures et d'autres activités de contrôle de la mise en œuvre de la réglementation».

2.3 L'UE a déjà lancé un certain nombre d'initiatives en matière de surveillance associant plusieurs activités sectorielles. La directive 2002/59/CE ⁽¹⁾ a instauré un système de suivi du trafic des navires permettant de collecter et d'échanger entre les États membres les données concernant les mouvements et les cargaisons des navires ainsi que SafeSeaNet, un système d'échange d'informations entre les autorités maritimes des États membres visant à prévenir les accidents, la pollution marine et à améliorer l'efficacité de la réaction en cas d'incidents ou d'accidents en mer.

2.4 À cette fin, le serveur européen des données (*European Index Server – EIS*) est déjà opérationnel et le système STIRES (*SafeSeaNet Traffic Information Relay and Exchange System*) est en cours de développement. En outre, les données sur le trafic maritime à courte distance sont déjà collectées et celles concernant le trafic à grande distance seront à l'avenir disponibles sur demande auprès du centre européen de données d'identification et de suivi des navires à grande distance (*EU LRIT DC – European Long Range Identification and Tracking Data Centre*), en coopération avec les États membres (voir les résolutions MSC 202 (81) et MSC 211 (81) du Comité de la sécurité maritime de l'OMI, modifiant la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS)). Par ailleurs, le développement du système européen de surveillance à la frontière (EUROSUR) prévoit un dispositif intégré de surveillance pour l'Union européenne.

2.5 En outre, la communication à l'examen prend en considération toutes les autres initiatives pertinentes lancées par l'UE, telles que la création de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA), de l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (FRONTEX), de l'Agence européenne de défense (AED) et la publication du Livre bleu sur le transport maritime. En parallèle, deux projets pilotes sont en cours de lancement en vue de tester sur un théâtre d'opérations donné comment la surveillance maritime intégrée peut fonctionner en pratique: un dans le bassin méditerranéen et un autre dans les bassins maritimes du Nord de l'Europe.

2.6 Le but de la politique de surveillance maritime intégrée qui est proposée n'est pas d'instaurer un système de surveillance supplémentaire mais de créer des interfaces et d'intégrer ensuite les systèmes existants dans différents secteurs et pays, afin de renforcer l'efficacité des autorités nationales chargées d'assurer la surveillance et d'améliorer le rapport coût-efficacité des actions menées en mer. Pour mettre en place un réseau intersectoriel sécurisé qui soit en mesure de répondre au besoin sans cesse croissant de disposer d'une image commune et reconnue de la situation, il sera indispensable de définir minutieusement les droits d'accès et les prescriptions en matière de sécurité pour les utilisateurs.

2.7 Le CESE reconnaît que la réalisation d'un système intégré de surveillance maritime passe par de nombreuses activités complexes et à plusieurs facettes, qui souvent se superposent mais sont dans l'intérêt de l'UE dans son ensemble.

⁽¹⁾ JO L 208 du 5.8.2002, p. 10-27.

2.8 Le CESE approuve la communication à l'examen en tant que base pour intégrer les systèmes autonomes existant actuellement dans un environnement commun de partage de l'information qui sera en mesure de soutenir la future politique européenne du transport maritime, de préserver l'environnement et les services européens de transport maritime pour le commerce mondial et européen ainsi que d'améliorer la vie quotidienne des citoyens de l'UE, notamment ceux habitant aux frontières maritimes externes de l'Union.

2.9 Le CESE souligne que cette communication intervient à un moment critique où se posent des défis sérieux qui touchent le transport maritime: a) la crise économique et financière mondiale qui aggrave la crise cyclique du secteur du transport maritime; b) l'immigration clandestine qui se manifeste surtout aux frontières méridionales et orientales de l'UE; c) les activités illicites, notamment le trafic et le commerce d'armes et de drogues; d) les informations sensibles en rapport avec les installations militaires et nucléaires. Il convient de suivre de près toutes ces problématiques et d'y apporter des solutions.

2.10 Le CESE souligne qu'il faudra également aborder et résoudre les problèmes de sécurité et de piraterie qui touchent les services maritimes de l'UE dans les eaux non européennes (par exemple, en Afrique de l'Est, en Indonésie, etc.).

3. Communication sur l'intégration de la surveillance maritime grâce à un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE

3.1 Comme il l'a déjà indiqué dans un de ses précédents avis ⁽²⁾, le CESE «approuve les propositions concernant le réseau européen de surveillance maritime et l'amélioration de la coopération entre les garde-côtes des États membres. De telles mesures auront pour effet de promouvoir la sûreté et la sécurité maritimes, le contrôle de la pêche et le contrôle des frontières extérieures, ainsi que de protéger l'environnement marin. [...] Le CESE rappelle qu'il est souhaitable d'adopter une démarche coordonnée pour les accords bilatéraux conclus avec des pays tiers en matière d'arraisonnement des navires, afin de répondre à un souci croissant de sécurité. Il appelle également l'UE à agir dans les plus brefs délais face à la recrudescence des actes d'attaques à main armée et de piraterie en mer à l'encontre des navires marchands en Asie du Sud-est et en Afrique».

3.2 Le CESE accueille favorablement la communication et soutient la série de mesures possibles au moyen desquelles l'UE pourrait contribuer à renforcer la sûreté et la sécurité de la prestation de services dans le domaine maritime. Le CESE est d'accord avec la communication sur le principe et se montre favorable à des améliorations ultérieures qui contribueront à faire rapidement de la surveillance maritime intégrée une réalité.

3.3 La communication relative à une stratégie européenne pour une meilleure intégration des systèmes de surveillance établit quatre principes directeurs pour la création d'un environnement commun de partage de l'information, à savoir: 1) une approche permettant de connecter entre elles les différentes communautés d'utilisateurs, 2) l'élaboration d'un cadre technique pour l'interopérabilité et l'intégration future, 3) l'échange d'informations entre autorités civiles et militaires et 4) les dispositions juridiques particulières pour mettre en pratique l'environ-

nement commun de partage de l'information. Dans la mesure où cette communication ne fait qu'exposer des principes généraux, l'avis se limitera à examiner les principes proposés. Il va de soi que pour traduire ces principes en mesures législatives, des précisions supplémentaires seraient nécessaires.

3.4 Le CESE reconnaît qu'en raison du caractère global du transport maritime européen, la connaissance de la situation revêt une importance significative car: a) les mouvements des navires constituent un système dynamique sur le plan temporel et spatial, b) la sûreté, la sécurité et l'environnement sont des éléments qui dépassent les frontières et c) les décisions prises par une entité peuvent avoir des conséquences pour les autres systèmes.

3.5 Il convient de noter à cet égard qu'il existe deux problèmes à résoudre: le cadre de la politique publique et la faisabilité du système. La mise en place du système intégré de surveillance maritime peut être entravée par la question de la confidentialité ou d'autres préoccupations au niveau des États membres; c'est pourquoi il est indispensable d'affiner le système pour qu'il soit clairement applicable.

3.6 Le CESE considère que la réalisation concrète du système se heurte à trois types de problèmes majeurs: juridiques, techniques ou technologiques et administratifs. Sur le plan juridique, le problème le plus important semble concerner la confidentialité; il est lié au mélange des données à caractère personnel, commercial et militaire. De plus, les politiques en matière de données (sécurisées) pourraient interdire ou restreindre le partage (ou la réutilisation) de certaines données.

3.7 S'agissant de la confidentialité, les dispositions régissant les principaux instruments de contrôle et de surveillance considèrent comme confidentiel (sur le plan commercial) un grand nombre de données issues de la surveillance et des communications maritimes. En conséquence, les personnes autorisées à avoir accès à ces données dans le cadre de leur traitement seront soumises à une obligation de confidentialité et au respect du secret professionnel.

3.8 Les systèmes actuels sont de nature monosectorielle mais ils se heurtent aux problèmes de confidentialité. Si l'on élargit le partage des données au-delà du secteur, d'autres défis et questions liés à la confidentialité pourraient se poser compte tenu du nombre de nouveaux acteurs qui y seront associés.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE approuve les principes définis dans la communication sur la surveillance maritime intégrée.

4.2 Le CESE reconnaît qu'il est nécessaire de procéder à des évaluations supplémentaires du point de vue politique, juridique, commercial et technologique en vue d'élaborer un plan d'action spécifique pour la mise en œuvre de la surveillance maritime intégrée, en mettant l'accent sur les défis juridiques et technologiques. De telles évaluations permettraient d'élaborer une feuille de route avec un calendrier précis pour cette mise en œuvre. Elles pourraient s'appuyer sur l'expérience utile acquise dans le cadre de projets comme SafeSeaNet, Freightwise, e-Freight et des systèmes d'identification automatique (AIS), ou d'autres initiatives pertinentes.

⁽²⁾ Avis du CESE sur «Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne», JO C 211 du 19.8.2008, p. 31-36.

4.3 Le CESE rappelle l'importance d'examiner les résultats des projets pilotes en cours avant de prendre certaines décisions. Les projets pilotes devraient cibler à la fois les entreprises et les administrations opérant dans des domaines représentatifs du secteur maritime de l'UE. Par ailleurs, ces projets pilotes devraient également rendre compte des possibilités de mettre en œuvre la surveillance maritime intégrée à long terme. À cet effet, il serait utile de lancer des projets pilotes supplémentaires pour améliorer notre compréhension des problématiques liées au développement de ce système. En outre, afin que ces projets pilotes soient menés à bien dans les temps voulus, il faudrait fixer des délais précis et en assurer le suivi.

4.4 Le CESE tient à souligner que la stratégie en matière de surveillance maritime intégrée pourrait s'appuyer, quant à la mise en place du partage des données, sur les enseignements tirés des pratiques existantes dans le secteur du transport, telles que le document de transport unique, qui est considéré comme un système équivalent de partage de l'information sur le plan commercial (Un document de transport est actuellement requis pour le transport de marchandises (Règlement (CEE) 11/60 et directive 92/106/CEE). Le Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises prévoit l'établissement d'un document de transport unique qui puisse être utilisé dans tous les modes de transport et renforce le cadre offert par les lettres de transport ou les manifestes multimodaux). En outre, l'échange d'informations devrait s'opérer dans la langue la plus utilisée dans le secteur maritime.

4.5 Le caractère durable de la surveillance maritime intégrée doit être garanti en intégrant dans la conception du système une capacité d'extension, permettant d'assurer l'intégration des futurs systèmes de surveillance autonomes.

4.6 Concernant le partage de l'information, le CESE est favorable au principe de partager «autant d'informations que nécessaire selon le besoin d'en connaître et conformément aux règles d'utilisation» plutôt que «le plus grand nombre d'informations possibles». L'information doit être partagée avec toutes les communautés d'utilisateurs sur la base de règles claires assurant la protection des données à caractère personnel ainsi que d'autres données sensibles. Par ailleurs, il est impératif de contrôler la diffusion des informations en aval des organismes «autorisés», c'est-à-dire de respecter le cadre juridique européen.

4.7 S'agissant des aspects techniques, le CESE recommande le recours à des plates-formes à source ouverte («open source») pour la conception, le développement, le déploiement et la maintenance des solutions adéquates. Le noyau du système devrait comprendre: a) l'ontologie du domaine maritime pour l'échange automatisé des données; b) des outils pour la conception, la simulation, l'analyse des performances et l'optimisation des solutions de surveillance; c) un registre des services; d) des outils destinés à résoudre des conflits d'interopérabilité; e) des mécanismes pour la recherche et l'intégration automatisées des services adéquats; f) une interopérabilité sécurisée et g) des mécanismes de contrôle et d'évaluation.

4.8 Le CESE est d'accord avec l'architecture du réseau par niveaux qui est proposée. Cette approche rendrait possible le recours à l'ultramoderne «architecture en nuage» («cloud architecture»), utilisée actuellement par tous les développeurs informatiques. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que ce type d'architecture accuse une fragilité sur le plan de la sécurité et il

convient donc de prévoir des mécanismes de protection renforcés. Toutefois, un processus décisionnel hiérarchisé et un cadre réglementaire pour l'accès aux données à l'intérieur de l'organisation pourraient améliorer la confidentialité des données.

4.9 Le CESE constate la disponibilité des moyens technologiques nécessaires pour collecter, rendre homogènes et transmettre à toutes les parties intéressées les données utiles et insiste pour que l'UE mette en place des plates-formes communes qui pourront être utilisées efficacement par toutes ces parties intéressées dans l'ensemble des États membres. En outre, il convient de développer des mécanismes permettant de parer aux problèmes de doubles emplois en matière de collecte et de stockage des données.

4.10 En ce qui concerne le premier principe présenté dans la communication, le CESE préconise d'essayer effectivement d'établir des normes et des règles communes en matière de données, aussi bien au niveau sectoriel que fonctionnel, afin d'améliorer leur qualité.

4.11 Compte tenu du fait que le domaine maritime est étendu, la sécurité des données pourrait être affaiblie par la «flexibilité de l'environnement de partage de l'information» et par le danger potentiel qu'elle représente.

4.12 Le CESE estime que l'interopérabilité technique est importante et devrait permettre de faciliter l'échange de données entre toutes les parties intéressées, qu'il s'agisse d'industriels ou de pouvoirs publics (y compris les communications A2A (administration-administration), A2B (administration-entreprise) et B2B (entreprise-entreprise)).

4.13 S'agissant du troisième principe exposé dans la communication, le CESE admet qu'il est nécessaire de continuer à examiner les possibilités d'interconnexion civile et militaire afin de mieux intégrer les données et de favoriser une meilleure utilisation de l'information. Le CESE partage l'avis que les informations relatives à la surveillance devraient être partagées entre les autorités civiles et militaires. Le CESE rappelle la nécessité de fixer les mandats correspondants. Il convient en outre d'arrêter des normes et des procédures opérationnelles communes pour l'accès aux informations et pour leur exploitation afin de permettre un échange bidirectionnel légal des données dans les cas où leur utilisation est soumise au respect de la législation communautaire.

4.14 Pour ce qui est du quatrième principe énoncé dans la communication, le CESE voudrait attirer l'attention sur la nécessité d'effectuer des évaluations supplémentaires concernant la protection des données à caractère personnel dans le cadre de ce document; le Comité invite l'UE à réexaminer et à adopter toutes les actions nécessaires pour garantir la sécurité des données sensibles. Même si cela risque d'alourdir le processus, c'est-à-dire la mise en place du système en question, le Comité considère qu'il s'agit d'un principe fondamental.

4.15 Le CESE approuve l'approche sectorielle du partage de l'information proposée dans la directive. Dans tous les cas, il conviendrait d'adopter des lignes directrices spécifiques pour l'octroi des droits d'accès aux autorités compétentes et au personnel autorisé.

4.16 Le CESE invite la Commission à enquêter plus loin sur l'existence d'accords bilatéraux en matière de partage de l'information entre les États membres de l'UE et des pays tiers, et le cas échéant, à activer l'application de l'acquis communautaire (règlements 4055/86 et 4058/86).

4.17 En ce qui concerne les données d'origine spatiale, une mention spéciale est faite du programme GMES. Le CESE souhaiterait en outre que l'utilisation du système de navigation par satellite Galileo soit expressément mentionnée dans la communication.

4.18 Le CESE est conscient du fait que le traitement des données à caractère personnel aux fins de la défense, de la sûreté de l'État et de l'application du droit pénal demeure, pour le moment, exclu du cadre juridique général applicable à la protection des données. Le CESE souscrit aux conclusions d'une étude sur les aspects juridiques de la surveillance maritime commandée par la Commission (Commission européenne, «*Legal Aspects Of Maritime Monitoring & Surveillance Data*» – rapport final, contrat-cadre de services n° FISH/2006/09, lot n° 2), qui établit clairement que la protection des données constitue une obligation extrêmement importante pour l'UE et doit être abordée aussi bien à l'échelle de l'Union que des États membres. Il est à prévoir que des garanties sérieuses seront nécessaires dans l'éventualité où un partage de données à caractère personnel serait envisagé entre des autorités relevant du champ d'application du cadre juridique applicable à la protec-

tion des données (par exemple, des autorités compétentes en matière de pêche) et des autorités (actuellement) exclues de ce champ (par exemple, des autorités compétentes en matière de défense, de sûreté de l'État ou d'application des lois).

4.19 Le CESE considère qu'il est très important d'élaborer un cadre juridique couvrant notamment les aspects suivants: la qualité des données, leur réutilisation et leur sécurité, les mécanismes d'octroi d'accès aux données, la nature des données concernées, la finalité (et les méthodes) de leur échange, les destinataires potentiels des données, les garanties nécessaires en matière de confidentialité et de sécurité de certaines données, la protection des données à caractère personnel et les procédures correspondantes.

4.20 Le CESE est d'avis que le partage des données devrait être régi par le principe: «quoi, pourquoi, pour combien temps et avec qui». En ce qui concerne surtout ce dernier critère, il est essentiel de définir les autorités compétentes qui seront chargées de contrôler, de diffuser et de recevoir les données aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, en faisant preuve d'une prudence accrue dans le second cas.

4.21 Le CESE demande à la Commission européenne de publier un rapport annuel sur la mise en œuvre et les résultats de ses activités de surveillance maritime.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

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 — Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique»

COM(2009) 586 final

(2011/C 44/33)

Rapporteuse: **M^{me} DARMANIN**

Le 28 octobre 2009, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - "Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique"»

COM(2009) 586 final.

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 1^{er} juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE salue la communication de la Commission sur le thème «Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique». Il s'agit là d'un pas essentiel vers la réalisation de l'un des objectifs de la stratégie UE 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, le dividende numérique faisant partie intégrante de la stratégie numérique pour l'Europe.

1.2 Le CESE soutient en réalité la Commission dans ses efforts visant à veiller à ce que l'échéance de 2012 pour la libération des radiofréquences soit respectée par les États membres. Le CESE croit comprendre que certains pays pourraient éprouver des difficultés et avoir des raisons réalistes de ne pas respecter cette échéance. Cependant, il convient que le non-respect du délai soit fondé sur des motifs valables et que l'objectif fixé soit atteint aussi rapidement que possible après janvier 2012.

1.3 Le CESE reconnaît que le dividende numérique, résultant d'une ressource très limitée que sont les radiofréquences, pourrait, à condition que ses modalités d'utilisation soient correctement définies et garanties, apporter des avantages économiques et sociaux notables pour l'Europe. Ces derniers renforceraient plus avant le marché unique européen et la cohésion économique, sociale et territoriale, ce qui permettrait en outre d'atteindre certains objectifs sociaux prônés au sein de l'UE.

1.4 Le CESE estime en outre que ce projet-phare de la stratégie numérique constitue un instrument fort afin de promouvoir les avantages de l'UE. Alors que l'euro-scepticisme a le vent en poupe et que les citoyens ne comprennent pas pleinement le potentiel d'une Europe unifiée, ce projet peut apporter des avantages clairs et tangibles aux particuliers comme aux entreprises. Il rehaussera également le niveau de protection des consommateurs et le processus ne devrait pas entraîner de coûts inutiles pour l'utilisateur final.

1.5 Le CESE exhorte la Commission à mettre en place une stratégie de communication intégrée afin de montrer les raisons

motivant le passage de l'analogique au numérique et les avantages qui en découlent.

2. Introduction / contexte

2.1 Le passage de l'analogique au numérique dans le domaine de la télévision terrestre en Europe va entraîner, du fait de la meilleure efficacité de la transmission numérique, la libération d'une certaine quantité de radiofréquences extrêmement utiles. Le potentiel qu'offre ce «dividende numérique» pour la fourniture d'un large éventail de services est considérable.

2.2 Pour l'Europe, il s'agit là d'une occasion unique de répondre à la demande croissante en matière de fréquences radioélectriques, notamment pour fournir des connexions sans fil à large bande aux zones rurales, en réduisant de ce fait la fracture numérique, pour promouvoir l'adoption de nouveaux services sans fil. Le dividende numérique peut donc contribuer de manière significative à la réalisation des objectifs de compétitivité et de croissance économique, et satisfaire certains besoins des citoyens européens en matière sociale, culturelle et économique.

2.3 Le spectre du dividende numérique sera disponible dans l'ensemble de l'Europe dans un délai relativement bref, puisque tous les États membres devraient avoir abandonné la télévision analogique au plus tard en 2012.

2.4 La Commission a reconnu l'importance des infrastructures à large bande à haut débit pour un grand nombre de réalisations essentielles à la transition vers une économie numérique à forte intensité de connaissances et à faibles émissions de carbone ⁽¹⁾. Le plan européen pour la relance économique ⁽²⁾, qui a été approuvé par le Conseil, a déjà fixé, pour le haut débit, un objectif de couverture à 100 % à réaliser entre 2010 et 2013.

⁽¹⁾ Voir par exemple COM(2006) 129, communication de la Commission intitulée «Comblant le fossé existant en ce qui concerne la large bande».

⁽²⁾ COM(2008) 800; voir aussi les conclusions de la présidence du Conseil européen du 12 décembre 2008.

2.5 L'innovation pourra ainsi être stimulée. C'est notamment dans le secteur de la radiodiffusion que les possibilités d'innovation sont les plus évidentes. De nombreuses possibilités se dessinent aussi dans les secteurs axés sur les services, avec des avantages sociaux considérables dans des domaines tels que les soins de santé, l'enseignement en ligne, ou l'administration en ligne et l'e-accessibilité, ainsi que dans les secteurs où les petites et moyennes entreprises peuvent tirer profit d'un accès facilité à l'économie.

3. Avantages économiques et sociaux dans le cadre du dividende numérique

3.1 L'impact économique potentiel dépendra du niveau réel de la future demande en nouveaux services, qui est difficile à quantifier à ce stade. Néanmoins, une récente étude de la Commission estime que la mise en place d'une coordination européenne concernant l'ensemble des radiofréquences du dividende numérique induirait, si elle est achevée en 2015, un bénéfice potentiel de 20 à 50 milliards d'euros, sur une période de 15 ans, par comparaison avec un scénario où chaque pays de l'UE agirait seul. Cette estimation tient compte de l'éventualité de nouvelles applications telles que la radiodiffusion terrestre avancée et la large bande sans fil.

3.2 Une harmonisation des conditions dans l'Union européenne bénéficiera au secteur technologique, étant donné que la plupart des équipements seront normalisés et rationalisés. En outre, les potentialités d'innovation dans le secteur augmenteront de manière importante et seront plus ciblées, ce qui s'avérera particulièrement bénéfique pour l'industrie, surtout pour les acteurs ayant massivement investi dans l'innovation.

3.3 La principale conséquence sociale de la libération des radiofréquences serait d'accroître l'accès de tous à la large bande. Même aujourd'hui, des zones rurales sont parfois dépourvues d'un accès correct à l'internet. Grâce au dividende numérique, internet pourra devenir accessible à tous et les services internet seront plus largement répandus, ce qui permettra d'aller encore plus loin dans la consolidation du marché intérieur. Étant donné qu'à l'avenir, la plupart des zones rurales disposeront elles aussi de la large bande, le Comité présume que les entreprises auront plus de liberté qu'aujourd'hui, ne devant plus nécessairement s'établir en milieu urbain pour des raisons de communication et de logistique. La délocalisation subséquente de l'industrie pourrait favoriser un essor de l'emploi dans les zones rurales et exercer un impact positif sur l'environnement (sachant qu'une concentration excessive de la population en milieu urbain n'incline pas aux pratiques durables). Le Comité réitère néanmoins sa position qu'il a fait valoir dans différents avis concernant la nécessité d'un service à large bande universel pour tous les citoyens, assorti de mesures destinées à résoudre les problèmes d'accès que rencontrent les personnes handicapées.

3.4 Le choix du client sera amélioré, puisqu'il y aura davantage de choix en matière de chaînes de télévision, ainsi que de services de première qualité, tout en utilisant un spectre moins important. En outre, la possibilité de regarder des contenus télévisuels grâce au multimédia mobile donne une nouvelle dimension à l'accessibilité télévisuelle. Par ailleurs, le dividende numérique apportera une amélioration considérable à la qualité de vie des utilisateurs. Le Comité souligne que les États membres devraient garantir que le consommateur reste protégé de manière adéquate dans le cadre du processus d'abandon de la télévision analogique, et faire en sorte que des dépenses inutiles ne lui soient pas imposées.

3.5 En outre, le dividende numérique aura également pour mérite de démontrer les potentialités et les avantages d'une Europe unie dont les États membres fonctionnent selon les mêmes normes. Alors que l'eurosepticisme a le vent en poupe, le dividende numérique constitue un avantage tangible supplémentaire dont profiterait l'UE toute entière.

4. Considérations nécessaires

4.1 L'abandon de la télévision analogique et le lancement ultérieur de la télévision numérique permettront sans aucun doute une utilisation bien plus judicieuse du spectre. En fait, la télévision numérique permettra de diffuser en moyenne cinq ou six chaînes télévisées sur chaque canal radioélectrique (d'une largeur de 8 MHz). Ainsi, une fois que l'on sera entièrement passé à la télévision numérique, les fréquences utilisées à des fins de radiodiffusion télévisuelle devraient être réduites à un cinquième ou à un sixième du spectre requis auparavant. Dans les pays où seront mis en place des réseaux monofréquences (SFN), le gain en termes de fréquences pourra même atteindre un facteur de dix après un déploiement optimal des différents réseaux télévisés.

4.2 Il est indéniable que les fréquences ainsi libérées constituent une ressource précieuse, particulièrement dans les pays où la télévision par câble est peu développée et où le spectre de radiofréquences est dès lors une ressource limitée. Les nouvelles fréquences disponibles peuvent être utilisées de façon optimale pour la fourniture de services sans fil à large bande, qui sont particulièrement précieux dans les zones rurales où l'absence de services internet à haut débit est indubitablement une cause d'inertie économique et d'exclusion sociale. Le Comité estime que ces services contribueront à approfondir la cohésion économique, sociale et territoriale dans ces zones.

4.3 La raison motivant le passage de l'analogique au numérique n'a peut-être pas été suffisamment expliquée par le passé. Le public peut avoir la perception que ce passage sert uniquement les gains commerciaux des opérateurs télévisuels, étant donné le coût éventuel induit par les changements à apporter à l'équipement des ménages. Il est dès lors crucial d'élaborer et de mettre en œuvre une véritable stratégie de communication afin de faire connaître la véritable raison derrière l'abandon de la télévision analogique.

4.4 Il est essentiel que tous les États membres partagent une bande commune afin de permettre la mise en place d'un service universel dans toute l'UE et pour tous les citoyens européens. Le choix optimal est la bande 800 MHz, qui est située dans la sous-bande UHF 790-862 MHz.

4.5 La Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT) est chargée de produire les spécifications techniques pour l'harmonisation de la bande 800 MHz, en étroite collaboration avec les différentes autorités réglementaires nationales, qui connaissent bien la situation actuelle en matière de spectre dans leur pays.

4.6 Afin d'ouvrir la bande 800 MHz à la communication sans fil à large bande, il est essentiel que les États membres terminent la procédure d'abandon de la télévision analogique avant une date donnée. Il semble que l'échéance actuelle, fixée au 1^{er} janvier 2012, ne sera pas honorée par tous les États membres. Il importe cependant que les États n'ayant pas achevé à temps la procédure d'abandon de la télévision analogique remplissent cette obligation en un laps de temps relativement bref avant la fin de l'année 2012.

4.7 En raison de leur situation financière critique, bon nombre d'opérateurs télévisuels qui sont actuellement forcés de passer à des émetteurs numériques dans les États membres où la télévision analogique est abandonnée ne sont pas capables d'acheter un matériel performant (en général fabriqué dans l'UE). Dans ces circonstances difficiles, ils se voient obligés d'acheter du matériel de radiodiffusion moins cher mais aussi moins performant et moins fiable, en général fabriqué en Extrême-Orient. Il se peut par conséquent que ce matériel soit hors d'usage après deux ou trois ans seulement, obligeant ainsi les opérateurs à racheter un nouveau matériel de radiodiffusion (dont on peut espérer qu'il sera d'une fiabilité et d'une performance plus élevées).

4.8 Dans le scénario économique actuel, il est possible que les opérateurs télévisuels, en particulier les plus petits, rencontrent des difficultés pour financer le changement de matériel requis par le passage au numérique. Par conséquent, le CESE juge nécessaire de mettre en place certaines formules de préfinancement afin d'aider ces PME à s'adapter aux nouvelles technologies. Cette assistance ne doit pas nécessairement prendre la forme de subventions, mais pourrait être liée à la disponibilité de fonds avant investissement, à rembourser au terme d'une période convenable, comme dans le cas des prêts. Il conviendrait par ailleurs que les régimes de garantie soient eux aussi axés sur l'assistance aux PME dans ce domaine.

4.9 Il peut dès lors en résulter une mauvaise qualité du service télévisuel pour les utilisateurs finaux et une perte économique pour les radiodiffuseurs qui, en raison de difficultés financières passagères, se voient obligés d'investir à deux reprises. Un allongement du délai prévu pour l'abandon de la télévision analogique ou une aide financière aux radiodiffuseurs permettraient d'éviter ces problèmes et de mettre en place un réseau harmonisé dans tous les États membres.

4.10 Les États membres seront invités à libérer la sous-bande 790-862 MHz pour le dividende numérique, bien qu'ils n'y soient pas obligés. Si dans un pays donné, la situation en matière de fréquences est telle que tous les services de radiodiffusion télévisuelle ne peuvent être placés dans le reste du spectre UHT, l'État en question sera autorisé à garder des services de radiodiffusion télévisuelle sur la bande 800 MHz. Les pays peuvent également choisir, comme solution de compromis, de permettre une exploitation simultanée par les opérateurs de services de radiodiffusion télévisuelle et de services sans fil à large bande.

4.11 Étant donné que tous les États membres sont susceptibles d'utiliser à long terme la bande 800 MHz pour les services sans fil à large bande, il est essentiel d'élaborer des spécifications techniques appropriées afin d'éviter des «effets frontaliers» néfastes qui nuiraient assurément aux services sans fil à large bande en raison des niveaux de puissance inférieurs utilisés pour les réseaux cellulaires sans fil.

4.12 Le même problème se pose en ce qui concerne les pays non membres de l'Union européenne aux frontières de l'UE. Dans ces pays, les services de radiodiffusion à grande puissance utilisant actuellement la bande 800 MHz produiront selon toute vraisemblance des interférences avec les services sans fil à large bande adoptés par les États membres de l'UE. Lorsque se pose un problème d'interférence avec un pays limitrophe non membre de l'Union européenne, la seule solution est de négocier avec ce pays un accord sur l'attribution des fréquences de leurs émetteurs télévisuels situés près de la frontière avec l'UE, bien que cela puisse s'avérer difficile.

4.13 L'objectif optimal pour les États membres de l'UE adoptant la bande 800 MHz pour profiter du dividende numérique

est de trouver un juste milieu entre les avantages économiques et sociaux résultant de l'utilisation du spectre par les opérateurs de télécommunications, qui profiteront de la nouvelle largeur de bande disponible, et par les opérateurs de radiodiffusion, qui profiteront d'une meilleure utilisation de la largeur de bande disponible et de services supplémentaires à haute valeur ajoutée, tels que les applications interactives, notamment en ce qui concerne la santé électronique, l'enseignement en ligne, l'administration en ligne, l'accessibilité électronique, etc.

4.14 Les États membres devraient œuvrer à mettre en place des services d'utilité publique par le biais du réseau de télévision numérique et prévoir dans le même temps des services faciles d'accès dans le cadre des services mobiles à large bande créés grâce aux fréquences du dividende numérique. S'ils procèdent de la sorte, leurs politiques fonctionneront de manière neutre, garantissant les intérêts économiques des opérateurs de radiodiffusion comme des opérateurs de télécommunications.

4.15 La mise en œuvre du nouveau dividende numérique se traduira notamment par un aspect très intéressant: la diffusion croissante de services télévisuels par le biais des réseaux de téléphonie mobile de nouvelle génération (3G et au-delà). Cela signifie qu'en quelque sorte, les opérateurs de téléphonie mobile proposeraient les mêmes services que ceux généralement fournis par les radiodiffuseurs télévisuels classiques, ouvrant ainsi un nouvel espace de concurrence.

Il convient toutefois de ne pas mettre en place des réseaux hybrides gérés simultanément par les radiodiffuseurs et les opérateurs de télécommunications. Cela permettra à ces deux types d'opérateurs commerciaux de conserver toute leur indépendance, et cela empêchera l'émergence de modèles commerciaux potentiellement défavorables au consommateur.

4.16 Les applications interactives qui pourront être proposées par les radiodiffuseurs télévisuels dans le cadre de leurs nouveaux programmes numériques peuvent être développées sur la base de n'importe quelle norme de services interactifs télévisuels. Il est toutefois conseillé d'utiliser des technologies telles que la norme «plate-forme multimédia domestique» (MHP), norme ouverte relative aux logiciels médiateurs conçue par le projet DVB pour la télévision numérique interactive, étant donné qu'il s'agit d'une technologie européenne et complètement ouverte. Elle n'exige dès lors le versement d'aucune redevance et offre des avantages économiques aux opérateurs et surtout aux utilisateurs finaux. Bien que d'autres technologies soient également disponibles, il est préférable de choisir une norme ouverte, quelle qu'elle soit, afin de garantir l'accès des utilisateurs finaux à cette nouvelle technologie.

4.17 Afin de mettre en œuvre efficacement l'abandon de la télévision analogique dans l'UE, il convient d'adopter une approche de coopération coordonnée entre États membres dans le but de permettre un échange d'expérience continu, notamment en ce qui concerne la planification du réseau de télévision numérique et l'efficacité optimale du spectre. Nous sommes d'avis que les radiodiffuseurs publics nationaux devraient jouer un rôle de premier ordre dans cet échange intra-européen. Il leur appartient en effet, comme l'indique leur statut «public», de proposer un service public. Il convient dès lors que les opérateurs télévisuels nationaux de service public puissent proposer des services de consultance à leurs homologues d'autres pays, membres de l'UE ou non. Une telle approche permettrait notamment d'assurer une formation rapide et efficace des opérateurs télévisuels dans les nouveaux États membres, qui sont généralement à un stade moins avancé de développement de leur réseau de télévision numérique.

4.18 Dans le processus d'ouverture de la bande 800 MHz aux nouveaux services sans fil à large bande, il convient de prendre en considération le fait que les radiodiffuseurs télévisuels émettant actuellement sur la bande VHF devront éventuellement passer (à une date qui reste à déterminer) à la bande UHF, dans le cas où les canaux VHF correspondants seraient utilisés par la radiodiffusion audionumérique (DAB). Le passage à la radio numérique n'apportera pas en tant que tel de contribution au dividende numérique parce que l'on ignore toujours si la radiodiffusion analogique traditionnelle sera abandonnée. En outre, même dans ce cas, la portion de bande libérée est trop étroite pour contribuer sensiblement au dividende numérique. Néanmoins, les nouveaux services de radiodiffusion audionumérique utiliseront certainement la même bande VHF actuellement utilisée par les opérateurs télévisuels, si bien que cette question contribuera davantage à l'occupation du spectre sur les canaux 21-60 de la bande UHF.

4.19 Par ailleurs, il convient de noter qu'au cours de l'ouverture de la bande 800 MHz aux nouveaux services, les radiodiffuseurs télévisuels utilisant actuellement les canaux 61-69 (sur la bande 800 MHz) devront passer à un autre canal sur la bande UHF, tandis que les opérateurs utilisant actuellement les canaux 21-60 ne devront procéder à aucun changement. Ainsi les radiodiffuseurs utilisant la bande 800 MHz sont-ils clairement désavantagés par le temps et les ressources financières qu'ils devront y consacrer. Ils devront également éteindre leurs émetteurs durant le changement de canal, ce qui induira pour eux une perte temporaire des recettes publicitaires. Il conviendrait, en vertu du principe fondamental d'équité, qu'une aide financière soit fournie à ces radiodiffuseurs désavantagés, conformément aux dispositions du traité sur les aides d'État.

4.20 Pour atteindre une efficacité optimale du spectre, il est vivement recommandé de veiller à ce que les nouvelles technologies adoptées (telles que l'encodage MPEG-4 et DVB-T2) permettent de transmettre davantage de chaînes télévisées sur une bande plus étroite. Dans le même temps, il convient que l'adoption de ces nouvelles technologies n'ait pas une incidence trop forte sur les coûts des utilisateurs finaux, faute de quoi l'accessibilité universelle des nouveaux services serait sérieusement mise en cause.

4.21 Les réseaux monofréquences constituent une autre technologie utile permettant d'exploiter de façon optimale les ressources (limitées) en spectre. Cette technologie permet de créer un réseau régional à l'aide d'une fréquence unique, tandis que les réseaux multifréquences classiques nécessitent au moins trois ou quatre fréquences pour déployer un réseau télévisuel de taille moyenne. L'utilisation d'une fréquence unique nécessite la synchronisation de tous les émetteurs du réseau, à l'aide d'une référence temporelle commune. La seule méthode utilisée actuellement est le système mondial de géolocalisation par satellite GPS, application militaire entièrement gérée par les États-Unis. Par conséquent, tous les réseaux de télévision numérique monofréquences dépendent à 100 % de ce système, qui

pourrait être modifié ou mis hors circuit à tout moment par les autorités américaines, créant ainsi un énorme problème pour ces opérateurs télévisuels.

4.22 Le système GPS n'est toutefois pas le seul dispositif permettant une synchronisation du réseau. D'autres systèmes alternatifs potentiels pourraient être une source de synchronisation commune. L'Union européenne pourrait œuvrer au parachèvement rapide du projet GALILEO, qui est susceptible de devenir une alternative européenne au GPS et permettrait aux États membres de l'UE d'être complètement indépendants d'un système militaire américain.

4.23 L'un des systèmes proposés pour exploiter de façon optimale la bande libérée par le dividende numérique recourt à du matériel sans fil à large bande intelligent, capable de chercher automatiquement des radiofréquences libres (même parmi celles des services de radiodiffusion télévisuelle existants) et d'utiliser les fréquences disponibles de manière dynamique en suivant constamment les fréquences disponibles tout en fonctionnant normalement. Ces systèmes (dits de «radio cognitive») offriraient assurément une solution technique parfaite pour maximaliser le dividende numérique. Cependant, le risque est qu'en fin de compte, le coût pour l'utilisateur final augmente à un niveau empêchant un accès universel au dividende numérique.

4.24 Afin d'ouvrir complètement la bande 800 MHz aux nouveaux services sans fil à large bande, tous les systèmes de transmission à basse puissance utilisés pour le divertissement ou les manifestations sportives (systèmes de «microphone sans fil») devraient être déplacés sur des fréquences situées en dehors de cette bande pour éviter des interférences néfastes avec les nouveaux services du dividende numérique. En règle générale, ces systèmes exploitent à titre secondaire les portions de spectre inutilisées entre deux zones de couverture active allouées à la radiodiffusion. Certains de ces systèmes sont utilisés à des fins professionnelles, par exemple au cours des jeux olympiques ou durant des concerts de musique officiels, et occupent des canaux du spectre UHF faisant l'objet d'autorisations officielles. De nombreux autres systèmes fonctionnent avec une autorisation générale ne requérant aucune licence individuelle. Il convient dès lors d'élaborer avec soin une réglementation de ces services qui soit coordonnée à l'échelon de l'UE, afin d'éviter que les fréquences du dividende numérique ne soient menacées par des utilisateurs résiduels occasionnant des interférences sur le spectre même après l'abandon réussi de la télévision analogique.

4.25 En outre, il y a lieu de se pencher sur la question très délicate de la présence d'émetteurs militaires UHF dans certains États membres et/ou dans certains pays voisins non membres de l'Union européenne. Ces émetteurs constitueront une autre source d'interférences pour les nouveaux services de communication du dividende numérique. Il convient de mener des négociations prudentes avec les autorités militaires des pays concernés dans le but de transférer les services existants vers d'autres portions du spectre de radiofréquences.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

*Le président
du Comité économique et social européen*
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne»

COM(2010) 119 final — 2010/0074 (COD)

(2011/C 44/34)

Rapporteuse générale: **M^{me} Anne-Marie SIGMUND**

Le 27 avril 2010 et le 19 mai 2010, le Conseil et le Parlement européen ont respectivement décidé, conformément à l'article 304, premier alinéa, 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 à l'initiative citoyenne»

COM(2010) 119 final — 2010/0074 (COD).

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010) de nommer M^{me} Anne-Marie SIGMUND rapporteuse générale, et a adopté le présent avis par 155 voix pour et 4 voix contre.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité approuve les principes essentiels de la proposition de la Commission, notamment la démarche en trois étapes, à savoir l'enregistrement formel, la vérification de la recevabilité sur le fond et l'évaluation politique.

1.2 Le Comité envisage d'intervenir à deux stades: premièrement en tant que «facilitateur» d'initiatives citoyennes en cours de lancement, afin de permettre leur mise en réseau ainsi que des contacts éventuels, etc., et deuxièmement en tant qu'accompagnateur institutionnel, chargé d'aider la Commission à évaluer une initiative réussie en élaborant un avis, en organisant des auditions, etc. Par ailleurs, le Comité prendra part aux campagnes de communication.

1.3 Cela étant, le Comité propose entre autres les améliorations suivantes:

- une référence claire aux valeurs de l'Union comme motif de refus d'un enregistrement;
- l'abandon de la mention de différents numéros d'identification lors de la signature d'une initiative;
- la référence au lieu de résidence comme principe d'affectation des signataires à un État membre;
- la prolongation du délai de collecte des signatures à 18 mois;
- le développement de logiciels «à source ouverte» (*open source*) pour la collecte en ligne;
- l'abaissement du nombre minimal d'États membres à un quart;

— l'abaissement à 50 000 signataires du quorum pour le contrôle de la recevabilité;

— une révision du règlement au terme de trois ans;

— la mise en place d'une coopération interinstitutionnelle.

2. Introduction

2.1 Le Comité approuve les principes essentiels de la proposition de règlement présentée par la Commission concernant l'initiative citoyenne européenne. Le présent avis complète l'avis adopté le 17 mars 2010 sur «La mise en œuvre du traité de Lisbonne: démocratie participative et initiative citoyenne (art. 11 TUE)»⁽¹⁾ et ne traite que des aspects qui selon le Comité mériteraient d'être encore améliorés.

2.2 Le Comité renvoie notamment aux motifs de la Convention européenne qui souhaitait explicitement offrir aux citoyens, dans le cadre de la «vie démocratique de l'Union», un instrument leur permettant d'influer à égalité avec le Parlement et le Conseil sur la définition de l'agenda politique.

3. Modifications souhaitées de la proposition de règlement

3.1 Enregistrement d'une proposition d'initiative citoyenne (art. 4)

3.1.1 Approche en trois étapes

Le Comité soutient fermement la démarche en trois étapes proposée par la Commission:

- enregistrement formel d'une initiative,
- vérification légale de sa recevabilité après obtention d'un certain quorum,
- évaluation politique d'une initiative réussie.

⁽¹⁾ Pas encore publié au Journal officiel.

Il ne paraît pas judicieux d'effectuer le contrôle de la recevabilité au moment même de l'enregistrement, comme proposé par plusieurs parties intéressées, car cela retarderait voire bloquerait le lancement de certaines initiatives. Ainsi, on ne pourra pas non plus reprocher à la Commission d'avoir procédé à une évaluation *ex ante* ou même d'avoir censuré une initiative.

Le Comité souligne dans ce contexte que l'initiative européenne n'est pas seulement un instrument transeuropéen novateur de démocratie directe, mais qu'elle constitue aussi un outil de communication tout à fait essentiel, permettant de stimuler le débat politique européen. C'est la seule façon de permettre aux propositions et aux idées les plus diverses, qui sinon n'atteindraient jamais le stade de la collecte de signatures, de nourrir le débat européen, ce qui est déjà en soi un plus.

3.1.2 Informations requises

Le Comité soutient la proposition de la Commission concernant les informations à fournir (annexe II). Ces exigences sont dans l'intérêt d'une transparence maximale et favorisent par là même l'acceptation de l'initiative proposée. La mention de la base juridique spécifique devrait être laissée au libre choix des organisateurs et ne devrait pas être obligatoire.

3.1.3 Enregistrement formel

Le Comité considère que les critères mentionnés dans la proposition comme motifs de refus d'un enregistrement (propositions «irrecevables», «injurieuses», «dénuées de sérieux») n'ont pas force exécutoire devant les tribunaux. De surcroît, ces notions autorisent une trop large marge d'interprétation.

Le Comité propose en conséquence que lors de l'enregistrement formel, l'on examine par la voie administrative uniquement si

- la proposition d'initiative respecte le principe de «l'unité de la matière», en d'autres termes ne tente pas de faire passer plusieurs requêtes distinctes sous le couvert d'une seule proposition;
- ne contient pas de propos diffamatoires à l'encontre de certaines personnes ou de certains groupes;
- n'est pas contraire à la Charte des droits fondamentaux ni aux valeurs de l'Union (art. 2 TUE).

3.1.4 Voies de recours

D'une manière générale, le droit des citoyens à une bonne administration (art. 41 de la Charte des droits fondamentaux) doit bien entendu être garanti. En cas de refus d'un enregistrement, les organisateurs pourraient s'adresser à ce propos au médiateur européen et pourraient bien entendu aussi, en dernier ressort, former un recours juridictionnel. Le Comité est d'avis qu'il conviendrait, pour des raisons de transparence, de le préciser dans le règlement, tout au moins dans l'exposé des motifs.

3.1.5 Contrôle du respect du principe de subsidiarité

La référence au principe de subsidiarité réclamée par diverses parties est jugée superflue par le Comité. Si une initiative citoyenne devait amener la Commission à présenter une propo-

sition législative, celle-ci procéderait en tout état de cause au contrôle du respect de ce principe.

3.2 Collecte des déclarations de soutien (art. 5)

3.2.1 Numéros d'identification

Le Comité estime que les données personnelles demandées dans le formulaire proposé (annexe III) sont tout à fait excessives, ce qui devrait sans aucun doute décourager les signataires. Le Comité se prononce donc contre la mention exigée de ces numéros d'identification. Il est peu vraisemblable que des passants abordés dans la rue et qui se laissent convaincre par une initiative aient leur passeport sous la main ou aient en tête un numéro d'identification. Le Comité renvoie également à l'avis défavorable à cet égard du contrôleur européen de la protection des données ⁽²⁾.

Étant donné que tous les États membres n'exigent pas ou n'utilisent pas de tels numéros d'identification, et que chaque État réclame les documents les plus divers ⁽³⁾, l'on risque d'obtenir un ensemble disparate de données exigibles, de sorte que les conditions appliquées pour la collecte des signatures ne seraient plus identiques. Ce serait contraire au principe de l'égalité de traitement des citoyens européens, alors que le but recherché doit être la mise en œuvre d'une procédure uniforme.

C'est pourquoi le Comité estime qu'il devrait suffire d'indiquer les données requises pour établir l'identité d'une personne, c'est-à-dire le nom, l'adresse, la date de naissance et la nationalité. À cela il faudrait ajouter une déclaration sur l'honneur certifiant que l'initiative n'a été signée qu'une seule fois.

3.2.2 Principe du lieu de résidence

En règle générale, les citoyens de l'UE devraient être comptabilisés dans les États où ils vivent, sur la base du principe du lieu de résidence, indépendamment de leur nationalité. Les citoyens de l'UE résidant dans un pays tiers sont comptabilisés en fonction de la nationalité indiquée.

3.2.3 Délai

D'après le Comité, le délai de 12 mois fixé par la Commission est trop court pour mener à bien avec succès une initiative paneuropéenne. Il s'en tient par conséquent à sa demande concernant l'établissement d'un délai de 18 mois.

3.3 Systèmes de collecte en ligne (art. 6)

Le Comité est tout à fait favorable à la possibilité prévue de collecter les signatures en ligne et partage le point de vue de la Commission selon lequel cela nécessite de prévoir des dispositifs de sécurité extrêmement rigoureux. Compte tenu du fait qu'il n'existe pas à ce jour de systèmes comparables au niveau international pour la collecte de signatures dans le cadre de procédures d'initiative (qui diffèrent des pétitions à large échelle, beaucoup moins contraignantes juridiquement), il faudrait selon le Comité examiner les aspects suivants:

⁽²⁾ Avis du 21 avril 2010 sur la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne (source: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/>).

⁽³⁾ Orientation générale concernant un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne (10626/2/10 REV 2).

- La Commission doit promouvoir le développement de logiciels «à source ouverte» (*open source*) pour les initiatives en ligne et généraliser l'accès à ceux-ci.
- Les organisateurs devraient faire certifier ces logiciels dans l'État membre dans lequel les données recueillies à l'aide du système de collecte en ligne sont stockées.
- Des critères d'identification électronique supplémentaires, tels qu'un courriel de vérification, devraient pouvoir garantir la bonne qualité du contrôle.
- En cliquant sur une case prévue à cet effet, le signataire confirmerait qu'il n'a signé qu'une seule fois.

3.4 Nombre minimum de signataires par État membre (art. 7)

3.4.1 Nombre d'États membres

Le Comité s'en tient sa proposition de fixer le seuil à un quart des États membres. Cela permettrait, en mettant sur un pied d'égalité le Parlement et les citoyens, d'appliquer le même principe que celui en vigueur pour la formation de partis européens.⁽⁴⁾ Il n'est pas admissible que l'initiative citoyenne européenne rencontre des obstacles plus élevés que l'enregistrement d'un parti européen.

3.4.2 Nombre de signataires par État membre

Le Comité soutient pleinement le système proposé pour déterminer le nombre minimal de signataires (annexe I), système qui se fonde sur le principe de proportionnalité dégressive. Conformément au principe du lieu de résidence (cf. paragraphe 3.2.2), les citoyens ayant une double nationalité ou les citoyens de l'UE vivant dans un autre État membre devraient être comptabilisés dans le pays où ils déclarent résider. Les cas éventuels de double signature devraient rester limités dans la pratique et ne pas remettre en question l'instrument dans son ensemble.

3.5 Décision concernant la recevabilité d'une proposition d'initiative citoyenne (art. 8)

3.5.1 Nombre de signatures requises

Le Comité soutient l'approche en trois étapes proposée par la Commission. Mais le nombre de 300 000 signatures réclamées par celle-ci pour le contrôle de la recevabilité est beaucoup trop élevé. Cela représente une charge colossale pour les organisateurs. Et la frustration des signataires ne devrait pas être moindre, lorsqu'ils seraient informés que l'initiative n'est pas du tout recevable.

Le contrôle de la recevabilité devrait s'effectuer après l'obtention de 50 000 signatures provenant de trois États membres (et sans vérification) et devrait prendre fin dans un délai maximal de

deux mois. Durant ce laps de temps, les organisateurs peuvent poursuivre la collecte de signatures.

3.6 Vérification et certification des déclarations de soutien par les États membres (art. 9)

Le Comité approuve le fait que les vérifications puissent s'effectuer sur la base de sondages aléatoires.

3.7 Présentation d'une initiative citoyenne à la Commission (art. 10)

Afin d'assurer une transparence aussi grande que possible, tout signataire devrait pouvoir s'informer afin de savoir qui assure le soutien organisationnel et financier d'une initiative. C'est pourquoi le Comité réitère sa demande afin que l'organisateur, lors du dépôt des signatures, fournisse également des informations sur les formes de financement et de soutien dont bénéficie une initiative citoyenne.

3.8 Examen d'une initiative citoyenne par la Commission (art. 11)

3.8.1 Équivalence avec les procédures d'initiative du Parlement ou du Conseil

Le Comité demande que la Commission traite les initiatives citoyennes de la même façon que celles proposées par le Parlement et le Conseil, en vertu respectivement des articles 225 TFUE) et 241 TFUE. Elles devraient avoir le même statut.

3.8.2 Droit à une audition publique

L'initiative citoyenne européenne étant également un moyen de communication permettant de promouvoir le dialogue entre les citoyens et la Commission européenne, la présentation d'une initiative citoyenne réussie devrait être suivie d'une audition publique. Le Comité est disposé à apporter son soutien dans ce contexte et à organiser une telle audition, en jouant son rôle de pont entre l'UE et les citoyens.

3.8.3 Information des organes consultatifs

La communication de la Commission sur l'action qu'elle compte entreprendre devrait également être adressée au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

3.9 Clause de révision (art. 21)

Compte tenu du manque d'expérience concernant ce nouvel instrument transnational, le Comité recommande de revoir ce règlement au terme de trois ans déjà. La Commission devrait également consulter le Comité dans ce contexte.

3.10 Entrée en vigueur du règlement (art. 22)

Le Comité approuve les délais proposés par la Commission pour l'entrée en vigueur du règlement, même si tous les détails n'ont pas encore été fixés, par exemple en ce qui concerne la collecte en ligne des signatures. Mais les attentes des citoyens à l'égard de ce nouvel instrument sont si élevées qu'il devrait entrer en vigueur au plus vite.

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen. JO L 297 du 15.11.2003

3.11 *Autres questions en suspens*

3.11.1 *Soutien financier*

Le Comité demande à nouveau qu'une initiative citoyenne ayant été déclarée recevable après avoir recueilli 50 000 signatures bénéficie d'un certain soutien financier de la part de la Commission.

3.11.2 *Traduction*

Le Comité est d'avis que le résumé succinct de la proposition (800 caractères seulement au total, conformément à l'annexe II) devrait être traduit dans toutes les langues officielles par les services de la Commission, et ce dès le stade de l'enregistrement de l'initiative.

Une fois les 50 000 premières signatures recueillies et la proposition déclarée formellement recevable, la Commission devrait s'engager à faire traduire dans les langues officielles de l'Union la totalité du texte de l'initiative enregistrée.

4. **Propositions spécifiques du CESE**

Le Comité renvoie aux propositions qu'il a faites dans son avis du 17 mars 2010 mentionné ci-dessus et qu'il précise ci-après.

4.1 *Communication et information*

Le Comité souligne la nécessité d'une vaste campagne de communication dès l'entrée en vigueur du règlement. Les institutions européennes devraient coopérer et coordonner leurs activités dans ce contexte. Le Comité prépare déjà une brochure d'information qui vise à expliquer aux citoyens et aux organisations de la société civile les nouvelles possibilités offertes par l'initiative citoyenne et à les familiariser avec celles-ci, mais qui traite également des modalités de consultation et du dialogue civil. Le Comité prévoit en outre d'organiser dès l'adoption du règlement une conférence des parties prenantes. D'autres initiatives pourraient par exemple s'adresser aux écoles, afin de sensibiliser les jeunes générations.

4.2 *Coopération interinstitutionnelle*

Il importe que les personnels des institutions et des organes consultatifs de l'UE en charge de l'initiative citoyenne se concertent et se coordonnent étroitement afin de répondre efficacement aux besoins d'information des citoyens. Ces synergies, dans le respect des compétences de chacun, sont en effet nécessaires si l'on veut que le droit d'initiative citoyenne devienne un outil effectif au service d'un modèle européen de démocratie moderne.

4.3 *Participation du Comité*

Le Comité envisage d'intervenir à deux stades distincts:

4.3.1 *Phase 1: le Comité en tant que «facilitateur»*

Pendant la phase de préparation ou de lancement d'une initiative, le Comité est disposé, en tant que plate-forme de dialogue et d'information, à faire office de «facilitateur», en permettant la mise en réseau des initiatives citoyennes, les prises de contact éventuelles, etc., sans que cela ne préjuge de sa position concernant le contenu de l'initiative.

4.3.2 *Phase 2: le Comité en tant qu'accompagnateur institutionnel*

Conformément à sa fonction première, qui est d'assurer un rôle consultatif auprès de la Commission, du Parlement et du Conseil, le Comité peut à ce stade faire office d'accompagnateur institutionnel d'une initiative citoyenne.

Il propose par exemple d'élaborer un avis afin d'assister la Commission dans le cadre de ses délibérations internes et de la définition de sa position concernant une initiative réussie. Il est également disposé à mettre son infrastructure à disposition pour l'organisation d'auditions relatives à une telle initiative.

4.3.3 *Renforcement des structures existantes*

Les propositions faites dans le présent avis ainsi que dans l'avis du 17 mars 2010 pourraient le cas échéant nécessiter le renforcement des structures actuelles du Comité ainsi que des ressources supplémentaires, afin qu'il puisse se montrer à la hauteur de cette tâche.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

<u>Numéro d'information</u>	<u>Sommaire (suite)</u>	<u>Page</u>
2011/C 44/21	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Rôle et perspectives de l'économie sociale africaine dans la coopération au développement» (avis d'initiative)	129
2011/C 44/22	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Parcs technologiques, industriels et scientifiques européens en période de gestion de crise, de préparation à l'après-crise et de stratégie post-Lisbonne» (supplément d'avis)	136

III Actes préparatoires

Comité économique et social européen

464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010

2011/C 44/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information» COM(2010) 179 <i>final</i> — 2010/0095 (COD)	142
2011/C 44/24	Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission — Rapport sur la politique de concurrence 2008» COM(2009) 374 <i>final</i>	143
2011/C 44/25	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen» COM(2009) 154 <i>final</i> — 2009/0157 (COD)	148
2011/C 44/26	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 — Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES): défis à relever et prochaines étapes concernant la composante spatiale» COM(2009) 589 <i>final</i>	153
2011/C 44/27	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les véhicules utilitaires légers neufs dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO ₂ des véhicules légers» COM(2009) 593 <i>final</i> — 2009/0173 (COD)	157
2011/C 44/28	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)» COM(2010) 61 <i>final</i> — 2010/0039 (COD)	162



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2011/C 44/29	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps» COM(2010) 105 <i>final</i> /2 — 2010/0067 (CNS)	167
2011/C 44/30	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union» COM(2010) 204 <i>final</i> — 2010/0110 (COD)	170
2011/C 44/31	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil du 22 mai 2006 portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer» COM(2010) 145 <i>final</i> — 2010/0080 (COD)	171
2011/C 44/32	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE» COM(2009) 538 <i>final</i>	173
2011/C 44/33	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 — Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique» COM(2009) 586 <i>final</i>	178
2011/C 44/34	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne» COM(2010) 119 <i>final</i> — 2010/0074 (COD)	182

Prix d'abonnement 2011 (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	1 100 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + DVD annuel	22 langues officielles de l'UE	1 200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	770 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, DVD mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	400 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	300 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>



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR